

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES



TESIS DOCTORAL

Las entidades financieras de desarrollo regional en Europa

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

José Miguel Carcelén Conesa

Madrid, 2015

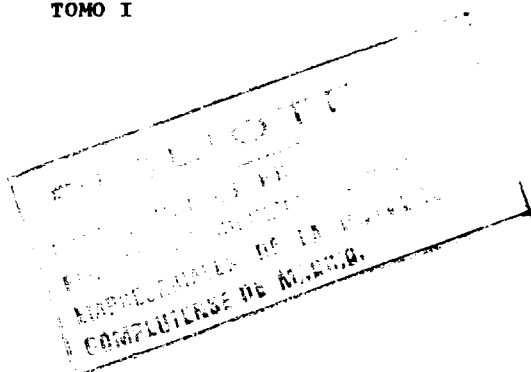
R. 4.362

T. 25

José Miguel Carcelén Conesa

LAS ENTIDADES FINANCIERAS DE DESARROLLO REGIONAL EN EUROPA

TOMO I



Departamento de Estructura Económica
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Universidad Complutense de Madrid

1983

Colección Tesis Doctorales. Nº

127/83

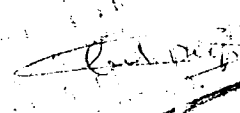
h C X530650567
n e 5304070590

© José Miguel Carcelén Conesa
Edita e imprime la Editorial de la Universidad
Complutense de Madrid. Servicio de Reprografía
Noviciado, 3 Madrid-8
Madrid, 1983
Xerox 9200 XB 480
Depósito Legal: M-14736-1983

La Tesis Doctoral de D. JOSE...MIGUEL...CARCELEN
...CONESA..., titulada "LAS...ENTIDADES...FINAN -
...CIERAS...DE...DESARROLLO...REGIONAL...EN...EUROPA
de la que fue Director D. RAFAEL...MARTINEZ...CORTINA
..... fue leida en la Facultad de
....C...ECONOMICAS..... de la ---
Universidad Complutense de Madrid el día .5.. de ...Mayo
..... de 1982 ante el tribunal constituido por los -
siguientes Profesores:

Presidente DANIEL...IRASTORZA...REVUELTA
Vocal D. RAFAEL...MARTINEZ...CORTINA
Vocal D. JUAN...A...PAYNO...GALVARRATO
Vocal D. MIGUEL...A...MOLTA...CALVO
Secretario D. CARLOS...BERZOSA...ALONSO -
..... MARTINEZ.....

habiendo recibido la calificación de
.....

Madrid, 5. de Mayo.. de 1982
EL SECRETARIO DEL TRIBUNAL,


TESIS DOCTORAL:

LAS ENTIDADES FINANCIERAS DE DESARROLLO REGIONAL
EN EUROPA

AUTOR: José Miguel Carcelén Conesa
DIRECTOR: Dr. D. Rafael Martínez Cortiña
Catedrático de Estructura e Institu
ciones Económicas de la Universidad
Complutense de Madrid

PREAMBULO

a)

Uno de los retos más importantes con los que se enfrentan los países del Occidente europeo en la actualidad es el de llevar a cabo de la manera más eficiente posible el proceso de regionalización que reclaman sus ciudadanos ante la quiebra de las bases fundamentales que sustentan el modelo de Estado centralista que se estima como desfasado y caduco.

Esta tarea resulta tan compleja por sí misma y por las -- connotaciones políticas que implica que todas las cautelas son insuicientes para llevarla a buen término. El proceso de regionaliza-- ción exige una transformación completa del aparato administrativo - que se manifiesta en una multiplicidad de facetas desde las institu-- cionales a las económicas y financieras.

Ante los nuevos problemas planteados por la concepción -- autonómica de la Administración es necesario encontrar soluciones - originales o al menos variar de manera profunda los modelos existen-- tes.

El vacío institucional provocado tiene que traducirse, en muchos casos, en la creación o diseño de instancias novedosas que - se ocupen de las exigencias surgidas de los nuevos planteamientos.

./..

b)

Pero los problemas que pone de relieve la regionalización no vienen provocados en modo alguno por la adopción de este nuevo - esquema organizativo sino de las necesidades o deficiencias existentes antes de la puesta en marcha del proceso que únicamente ha - servido como detonante para ponerlos de relieve con mayor agudeza.- Se trata de un típico circuito de retroalimentación pues la propia gravedad de los desequilibrios regionales es en gran parte la causa que ha provocado que se hayan planteado con tanta profundidad las - reivindicaciones autonómicas.

Dentro del variado ámbito de los temas de orientación regional cuya urgencia demanda unos amplios estudios que no han sido realizados con la profundidad suficiente en la mayoría de los casos, hemos centrado nuestra atención en la relación existente entre el - sistema financiero y el desarrollo regional teniendo en cuenta la - influencia del primero en cuanto condicionante de las posibilidades de crecimiento. Más específicamente, la tesis que presentamos se dedica a explorar la realidad actual y las posibilidades futuras de - unas instituciones que, con un componente de carácter financiero -- combinado con la asistencia técnica, están vocadas a la promoción - del desarrollo regional en todos sus aspectos y peculiaridades.

Las entidades financieras de desarrollo regional (EFDR) - adoptando formulaciones diversas, aunque paralelas hasta un cierto grado, se han implantado en una serie de países europeos que coinciden con las áreas donde las desigualdades interregionales resultan más profundas. En las zonas meridional y occidental de Europa por - una serie de condicionamientos diversos, tanto de base geográfica - como institucional, los problemas de diferenciación regional se - muestran mucho más acusados que en el resto del continente y por -- ello han sido los primeros en adoptar un instrumento especializado para intentar su corrección integral.

./..

./..

c)

Ante la creación de estas instituciones, que pretenden resolver de manera directa los problemas económicos y estructurales que aquejan a las regiones subdesarrolladas y a las excesivamente congestionadas, se impone una investigación profunda que delimite sus verdaderas características y las posibilidades reales de obtener tales resultados.

Pero antes de confiar unos recursos que son siempre escasos por definición, a unas entidades sin tradición y sin una ejecutoria dilatada es necesario asegurarse de sus posibilidades operativas tanto en el propio modelo teórico como en las experiencias diversas de su aplicación práctica. Esta última característica es quizás la más relevante puesto que un esquema que, esbozado sobre el papel, puede parecer idóneo es susceptible de tener en la realidad quiebras importantes y resultar inoperante e incluso contraproducente para las finalidades propuestas.

Por esas razones se planteó una doble perspectiva de análisis. En el aspecto formal era necesario perfilar de manera lo más completa posible las características institucionales de estas entidades. Pero además, y aún con mayor énfasis, resultaba preciso contrastar su eficacia a través de las experiencias disponibles, en cualquier ámbito y circunstancia, para extraer las conclusiones precisas sobre sus potencialidades y virtualidades reales.

Aunque pueda parecer ocioso en principio emprender una investigación profunda sobre un aspecto tan particular de la regionalización cuando tantos problemas urgentes existen en este campo, no lo es tanto si pensamos la relevancia de estas instituciones, teniendo en cuenta una consideración ambivalente.

En efecto, si las entidades financieras de desarrollo regional responden realmente a las expectativas que han puesto en ellas

./..

./..

a)

tanto los especialistas como los ciudadanos, entonces pueden jugar un papel muy relevante tanto en el desarrollo de las áreas menos evolucionadas como en el de las excesivamente congestionadas. Pero si, por el contrario, su labor no ha sido consistente con los presupuestos de su creación y se ha tratado más bien de un expediente improvisado únicamente con fines políticos y de imagen electoral, resulta que un estudio profundo de estos extremos puede evitar el despilfarro de unos recursos que hubieran podido ser muy útiles para promocionar cualquier aspecto del crecimiento regional.

Una vez planteado el problema en estos términos resultaba necesario fijarse una serie de objetivos que centrasen la investigación delimitando y precisando su alcance y contenido.

Para alcanzar los objetivos señalados había que adoptar una metodología lo más apropiada posible. Después de meditar sobre este problema se impuso la conclusión de que existían dos posibilidades de acceso al tema propuesto, que podemos denominar vertical y horizontal. Esta última significa la singularización de cada una de las características en las entidades existentes en los distintos países completando nota a nota los esquemas que las caracterizan con sus diversas variantes.

La opción elegida que puede calificarse de vertical supone el tratamiento de los diferentes aspectos de estas entidades intentando agruparlas dentro de cada uno de los países estudiados por considerar que se realiza de esta forma un encuadre más apropiado para entender cabalmente su fisonomía y su evolución. Las entidades financieras de desarrollo regional están, a nuestro entender, muy condicionadas por la forma en que se ha institucionalizado la regionalización en cada país y por el cariz que ha asumido la política regional de la que en cierto modo forman parte, por lo que el estudio de estos extremos resulta inseparable y forma un todo integrado.

./..

./..

e)

Esta elección determina a su vez la metodología concreta a emplear en la investigación realizada, puesto que exige la adopción de una perspectiva de carácter amplio a la vez teórica y práctica. - De acuerdo con esa óptica se ha prescindido, hasta ciertos límites, de las preocupaciones de pureza disciplinaria para plantear un enfoque de carácter estructural que acoge un ámbito integrado que va desde - el Derecho Constitucional hasta la Ciencia Económica pasando por la normativa mercantil. A fin de alcanzar los objetivos de conocimiento y reflexión posterior, anteriormente delimitados, el trabajo se ha - dividido en ocho partes que giran alrededor de tres núcleos. El primer núcleo se dedica a una introducción teórica referida a la nueva consideración de los desequilibrios regionales desde una valoración contemporánea y a la influencia de los intermediarios financieros en el desarrollo regional. A continuación se intenta definir de manera formal a las entidades financieras de desarrollo regional. Finalmente se traza una panorámica de estas entidades en los diversos países de Europa en los que han sido implantadas.

El segundo núcleo representa la parte más relevante del estudio puesto que analiza los distintos tipos de EFDR en cada uno de los países en que están implantadas y la financiación del desarrollo regional en la CEE. Los países investigados son Francia, Italia, Bélgica y España.

El esquema de estudio es paralelo en todos los casos, comenzando por una introducción generalizadora. A continuación se estudian los procesos de regionalización llevados a cabo en cada país. - Tras este preámbulo se desarrolla un esquema completo de cada tipo - de sociedad adaptándose a sus peculiaridades. En todos los casos se inicia la exposición con una consideración de estas entidades en el contexto del sistema financiero correspondiente finalizándola con un análisis de su trayectoria y de sus perspectivas y futuro. Unas con-

./..

./..

f)

clusiones en las que se expresa de manera sumaria todo lo expuesto -
cierran cada capítulo.

En las sociedades francesas se estudia su estructura de ma-
nera unitaria para seguir con la captación de recursos propios y aje-
nos y las modalidades de inversión (participación en el capital, em-
préstitos colectivos) para ocuparse a continuación de la prestación
de asesoramiento y de los intentos de coordinación intersociedades.

En Italia dada la diferenciación existente entre los dis-
tintos tipos de entidades se hace un estudio particularizado de cada
uno para continuar con el examen de las fuentes de financiación uti-
lizadas y de sus ámbitos de actuación (planes de desarrollo regional,
participación en el capital, créditos, asistencia técnica y asesora-
miento, dotación de infraestructura).

En Bélgica se comienza por un examen de las fallidas Socie-
dades de Desarrollo Regional (SDR) en el que se incluyen referencias
a las entidades de desarrollo nacionales e intermunicipales. El tra-
tamiento de las SDR se hace de manera individualizada en el caso de
Valonia y Bruselas y en forma agrupada para Flandes. A continuación,
se esboza el esquema de las nuevas Sociedades Regionales de Indus-
trialización que parecen ser el nuevo sustituto de las entidades an-
teriores.

En España se analizan las Sociedades para el Desarrollo In-
dustrial Regional (SODI) comenzando con las características de la --
captación de recursos y siguiendo por los ámbitos de actuación (coor-
dinación con la planificación regional, especialización sectorial, -
toma de participaciones, intermediación crediticia, asistencia técni-
ca y de gestión, dotación de infraestructura). Se finaliza con un es

./..

./..

g)

bozo de las sociedades de desarrollo de carácter privado y del proyecto de sociedades públicas de ámbito provincial.

A nivel europeo se pasa revista a la génesis y desarrollo de la política regional en la CEE para continuar con la actuación -- de los organismos financieros no especializados (CECA, FSE, FEOGA, -- BEI). Finalmente tras un examen de la estructura y funciones del -- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se analiza el proyecto de Sociedad Europea de Desarrollo Regional (SEDER), exponiendo sus posibles características futuras.

El último núcleo recoge las conclusiones generales del -- trabajo en un resumen previo seguido de una serie de puntos en los que se señalan sugerencias para mejorar la estructura de las EFDR y finalmente se enumeran las posibles reformas a instrumentar en cada país.

Una amplia bibliografía ordenada según los temas da por -- finalizada la investigación.

La tarea de llevar a cabo el estudio proyectado, desde un país tan excéntrico a las posibilidades bibliográficas europeas como España, ha supuesto un grave hándicap solo superado tras cinco -- años de intenso trabajo. En este tiempo ha sido necesario realizar numerosos viajes a los países europeos, cuyas entidades hemos anali zado, para consultar tanto los informes sobre el tema no publicados como las publicaciones de difícil acceso. Para completar los esca-- sos datos utilizables directamente ha sido preciso analizar decenas de estatutos sociales y la normalización y consolidación de balan-- ces y estados contables. Como complemento indispensable a estas -- constataciones se celebraron múltiples entrevistas y un masivo in-- tercambio de correspondencia con los responsables de las entidades de desarrollo.

./..

./..

h)

Esperamos que esta ardua labor de sistematización y de análisis sirva como punto de apoyo para la mejora y reestructuración de las entidades financieras de desarrollo regional en Europa y para -- que su labor sea lo más eficaz posible al servicio de las regiones -- del continente.

I.

LAS ENTIDADES FINANCIERAS DE DESARROLLO REGIONAL EN EUROPA

	<u>Página</u>
PREAMBULO	a) - h)
I - INTRODUCCION	1
A) LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES DESDE UNA OPTICA CONTEM PORANEA	2
B) LA INFLUENCIA DE LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS EN EL DESARROLLO REGIONAL	10
C) LAS ENTIDADES FINANCIERAS DE DESARROLLO REGIONAL	23
1. Concepto	23
2. Clasificación	27
3. Los recursos empleados	29
4. Los objetivos y las funciones encomendadas	32
5. Perspectivas y futuro	47
D) LAS ENTIDADES DE DESARROLLO REGIONAL EN EUROPA	59
1. Los países con entidades de desarrollo regional ..	62
2. La financiación del desarrollo regional en otros - países europeos	72
3. La financiación del desarrollo regional a escala - europea: el proyecto SEDER	82
II - LAS "SOCIETES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL" EN FRANCIA	89
A) INTRODUCCION	10
B) LA REGIONALIZACION FRANCESA Y LA POLITICA DE DESARRO- LLO REGIONAL	92
1. El proceso institucional de la regionalización ...	92
2. La política de desarrollo regional	106
C) LAS SOCIETES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL	122
1. Las SDR en el contexto del sistema financiero fran cés	122
2. La estructura legal y organizativa	135

./..

II.

	<u>Página</u>
3. La captación de recursos	152
a) los recursos propios	152
b) la obtención de recursos ajenos	155
4. Las modalidades de inversión	159
a) La participación en el capital	159
b) La asistencia financiera y los empréstitos - colectivos	163
c) Otras actividades financieras	167
5. La prestación de asesoramiento	172
6. Los intentos de coordinación entre las SDR	175
7. Análisis de la trayectoria de las SDR	181
8. Perspectiva y futuro de las SDR	194
D) CONCLUSIONES	205
 III - LAS "SOCIETA FINANZIARIE REGIONALI" EN ITALIA	218
A) INTRODUCCIÓN	219
B) LA REGIONALIZACION Y LA POLITICA REGIONAL EN ITA-- LIA	221
1. El planteamiento regional del Estado italiano .	221
2. La política de desarrollo regional	233
C) LAS SOCIETA FINANZIARIE REGIONALI	250
1. Las SFR en el contexto del sistema financiero - italiano	250
2. Los diversos tipos de società finanziarie	264
a) El significado múltiple de las sociedades fi nancieras regionales italianas	264
b) Las primeras experiencias	271
c) Las financieras de carácter interregional ..	274
d) Las financieras de las regiones de estatuto especial	278
e) Las financieras de capital privado	291
f) Las financieras públicas de las regiones de estatuto ordinario	298
g) La Finanziaria Meridionale (FIME)	327

./..

./..

III.

Página

3. Las fuentes de financiación de las SFR	337
a) La dotación de capital propio	341
b) La captación de recursos ajenos	343
4. Los ámbitos de actuación de las financieras regio- nales	346
a) Las financieras y los planes de desarrollo re- gional	347
b) La participación en el capital de las pequeñas y medianas empresas	353
c) La actividad crediticia	364
d) La prestación de asistencia técnica y asesora- miento	370
e) La intervención en la dotación de infraestruc- tura	376
f) Otras actuaciones	381
5. La trayectoria y resultados de las SFR	384
6. Perspectivas y futuro de las SFR	390
D) CONCLUSIONES	400

IV - LOS DISTINTOS TIPOS DE SOCIEDADES DE DESARROLLO REGIO-- NAL EN BELGICA	422
A) INTRODUCCION	423
B) LOS INTENTOS BELGAS DE REGIONALIZACION Y LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL	425
1. La diferenciación cultural como base de la autono- mía regional	425
2. La política de desarrollo regional belga	443
C) LAS "SOCIETES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL": UNA EXPE-- RIENCIA FALLIDA	463
1. Las entidades financieras de desarrollo en el con- texto del sistema financiero belga	464
2. Las entidades de desarrollo a nivel nacional	475

./..

./..

IV.

Página

3. Las sociedades intermunicipales como antecedentes de las SDR	492
4. Las Societés de Développement Régional y las diferentes opciones adoptadas	500
a) La Sociedad Regional de Valonia (SDRW)	511
b) Las sociedades provinciales flamencas	547
c) La sociedad de la aglomeración de Bruselas - - (SDRB)	556
5. Las Sociedades Regionales de Industrialización como sustituto de las SDR	576
6. Perspectiva y futuro de las sociedades de desarrollo regional en Bélgica	591
D) CONCLUSIONES	601
 V- LAS SOCIEDADES DE DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA	616
A) INTRODUCCION	617
B) LA REGIONALIZACION Y LA POLITICA REGIONAL ESPAÑOLA .	619
1. El proceso regionalizador	619
2. La política regional en España	633
C) LAS SOCIEDADES DE DESARROLLO REGIONAL	662
1. Las sociedades de desarrollo en el contexto del sistema financiero español	666
2. La estructura actual de las sociedades para el desarrollo industrial regional	673
3. La captación de recursos	699
a) Recursos propios: la participación del INI ...	699
b) Recursos ajenos: la computabilidad de las obligaciones emitidas	710
4. Los ámbitos de actuación	733
a) El problema de la coordinación con la planificación regional	736
b) La especialización sectorial	739

./..

./..

v.

Página

c) La toma de participaciones en empresas	742
d) La intermediación crediticia	750
e) La asistencia técnica y de gestión	760
f) La dotación de infraestructura	772
5. Análisis de la trayectoria de las SODI	781
6. Las sociedades de desarrollo de carácter privado.	789
a) La ausencia de marco legal	799
b) Los recursos y las posibilidades de interven-- ción	803
7. El proyecto de sociedades públicas de desarrollo de ámbito provincial	810
8. Perspectiva y futuro de las sociedades de desarro- llo regional en España	816
D) CONCLUSIONES	828

VI - LA FINANCIACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN LA CEE: LA - SOCIEDAD EUROPEA DE DESARROLLO REGIONAL	862
A) LA POLITICA REGIONAL EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EURO- PEA	865
B) LA ACTUACION REGIONAL DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS NO ESPECIALIZADOS	884
1. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)	885
2. El Fondo Social Europeo (FSE)	886
3. El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agríco- la (FEOGA)	890
4. El Banco Europeo de Inversiones (BEI)	893
C) EL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER)	904
D) LA SOCIEDAD EUROPEA DE DESARROLLO REGIONAL (SEDER) .	922
E) CONCLUSIONES	932

./..

./..

VI.

Página

VII - CONCLUSIONES GENERALES 946

VIII - BIBLIOGRAFIA

1

I - INTRODUCCION

A. LOS DESEQUILIBRIOS REGIONALES DESDE LA OPTICA CONTEMPORANEA

Desde los albores de la Historia y en todos los escenarios geográficos del planeta han existido espacios donde se ha concentrado la riqueza y la actividad económica y áreas en las que la renta se ha mantenido estacionaria o regresiva. Los espacios prósperos no han sido siempre los mismos sino que ha habido zonas de gran crecimiento que se han estancado siendo sustituidas por otras debido, entre otras causas, a los cambios de las corrientes mercantiles.

La Revolución Industrial supuso, sin embargo, una diferenciación tan drástica entre las áreas inmersas en este proceso de crecimiento y las que quedaron al margen que implica una variación cualitativa sobre la situación anterior, más que una simple cuestión de grado.

Pero durante mucho tiempo se aceptó la situación como inamovible pensándose que estas transformaciones eran inevitables debido a la imposibilidad de modificar los datos económicos de partida. Para los teóricos de la época la prosperidad de una zona concreta se debía a que sus recursos naturales eran acordes con las necesidades dimanadas de los nuevos avances tecnológicos.

Posteriormente, la teoría económica neoclásica apoyó estos razonamientos, que podríamos calificar de deterministas, afirmando que el crecimiento económico se reparte por sí mismo al encontrar los factores de producción en las mejores condiciones en las zonas de menor congestión.

La Gran Depresión con sus secuelas de paro y recesión permitió observar con bastante claridad que las regiones que habían obtenido un desarrollo mayor fueron las más afectadas. Esta realidad hizo despertar a muchos economistas del sueño neoclásico de la igualación espontánea de los distintos espacios territoriales.

La Segunda Guerra Mundial y el proceso de independencia de los países denominados posteriormente como del Tercer Mundo, hizo tomar conciencia de las graves desigualdades entre sus niveles de renta y los de los países industrializados (Europa Occidental, Norteamérica y Japón). Esta atención comparativa y crítica que haría nacer las teorías del desarrollo vigentes en la actualidad se volvió pronto hacia los propios -- países considerados de manera global como adelantados y se puso de relieve que existían en su interior áreas muy rezagadas, las cuales necesitan un tratamiento similar al de los países subdesarrollados. A partir de entonces el tratamiento teórico y práctico adoptado, respecto a los países en vías de crecimiento, será trasladado a las regiones rezagadas tratando de adaptarlo a este marco de menores dimensiones.

Mientras tanto, las concentraciones provocadas por la existencia de economías de escala alrededor de los núcleos iniciales del -- desarrollo no han cesado de crecer desde los albores de la Revolución Industrial. Las secuelas de este proceso que en un principio fueron beneficiosas para las zonas en que tenían lugar y para el país en conjunto, han supuesto a la larga una serie de consecuencias muy graves tanto en el aspecto social como en el económico.

La congestión sufrida por las áreas hiperindustrializadas se contrapone con el abandono y la pobreza de las que por unas u otras causas no han experimentado con intensidad el proceso de desarrollo.

La configuración diferenciadora del desarrollo va agravándose con el tiempo dando lugar a un dualismo o separación tajante entre los sectores tradicionales y los modernos. Estos últimos quedan aisla--

dos en forma de enclaves sin que se difundan las ventajas de las unidades productivas de vanguardia en el seno del sector tradicional. Unos y otros sectores se reparten desigualmente por el territorio existiendo regiones en las que predominan los sectores progresivos y que pueden -- considerarse como desarrolladas mientras que en otras se concentran las actividades tradicionales y en base a ello se califican como subdesarrolladas.

Gunnar Myrdal ha sido el pionero en la consideración de los - desequilibrios provocados por el desarrollo a nivel internacional e interregional (*). Su exposición de la causación circular acumulativa característica de cualquier proceso de desarrollo se ha convertido en una formulación clásica dentro de la Ciencia Regional. Myrdal distingue en todo proceso de desarrollo dos tipos de efectos inducidos: los de naturaleza negativa (backwash) y los difusores de crecimiento (spread). En las zonas subdesarrolladas se reciben ambos tipos de influencias pero - los efectos retardatorios son de mayor intensidad que los difusores y - la región no puede nunca superar por sí misma el estadio de un crecimiento insuficiente.

Al intentar ofrecer una explicación de los desequilibrios regionales y de investigar sus causas, por muy elementalmente que haya sido planteado nuestro análisis, no podemos obviar las diferencias de matiz ideológico y político con el que ha sido interpretada la cuestión.

Los sesgos ideológicos que resultan bastante explícitos cuando se considera la situación del subdesarrollo a nivel internacional no han sido puestos de relieve suficientemente cuando se consideran los -- desequilibrios regionales. Sin embargo esta diferenciación resulta muy clarificadora puesto que de una u otra interpretación se derivan tanto la identificación de las causas de las desigualdades interterritoriales como la elección de los métodos a adoptar para su corrección (**).

(*) G. MYRDAL. Teoría económica y regionales subdesarrolladas
F.C.E. México 1970

(**) J.G. JAVALOYS: La autonomía regional: ¿solución o problema?
Editorial ICE. Madrid 1978

Según la tendencia que podríamos denominar, de manera amplia, como neoliberal, el grado de subdesarrollo de algunas de las zonas de un país está íntimamente ligado con el nivel de crecimiento del conjunto de la Economía. La etapa centralista ha perjudicado por igual a las regiones ricas y a las rezagadas y, por tanto, es necesaria una amplia descentralización para que las zonas más favorecidas no se vean entorpecidas por la ineficiencia burocrática del poder central de cara a su desarrollo mientras que las zonas atrasadas puedan acortar las distancias que las separan del resto mediante una ayuda solidaria y una gestión más adecuada de sus recursos.

Esta interpretación neoliberal que puede calificarse como optimista, tiene una serie de matices en las distintas formulaciones existentes. Para Hirschman el desarrollo supone en sí mismo el planteamiento de situaciones de desequilibrio puesto que cada situación equilibrada debe ser rota para dar lugar a un crecimiento que suponga el logro de una situación más avanzada y este proceso se perpetúa de manera dialéctica en el camino del desarrollo. En lugar de los efectos difusores y retardarios de Myrdal introduce los de difusión y polarización. Los primeros tienen una significación paralela en ambos tratadistas, mientras que la polarización significa la absorción de los elementos productivos de un espacio dado en núcleos o polos, con efectos de depresión respecto al resto del territorio (*). Su tesis acerca de la necesidad de un crecimiento sectorial en gran escala, con anterioridad a la distribución regional del producto obtenido, ha sido instrumentalizada por aquellas corrientes que se oponen a un verdadero desarrollo regional y a la necesidad urgente de reequilibrar las diversas zonas de un país argumentando que primero deben crecer los sectores económicos. La persistencia en el criterio prioritario del desarrollo sectorial no consigue más que aplazar la toma de medidas para la corrección de los desequilibrios y, por tanto, la agravación de éstos.

(*) A.O. HIRSCHMAN. La estrategia del desarrollo económico
F.C.E. México 1961

Williamson se alinea junto a Hirschman en su consideración - optimista del desarrollo al establecer que solamente en las primeras -- etapas del proceso de crecimiento aumentan las desigualdades interterritoriales, mientras que tienden a disminuir una vez que el proceso ha -- avanzado lo suficiente. Las tendencias desequilibradoras muy virulentas en principio se van debilitando hasta que se llega a una convergencia - cada vez más decidida hacia el equilibrio (*).

Estos argumentos son semejantes a los esgrimidos por la teoría neoclásica y resultan tan opuestos a los resultados que nos muestra la experiencia como aquélla. El único razonamiento que nos parece válido en estas afirmaciones es el de que los países desarrollados pueden - dedicar una gran cantidad de recursos y una atención preferente a la nivelación de los desequilibrios existentes entre sus distintos territorios y de esta manera conseguir que no se incrementen con tanta rapidez. Esta política activa y consciente puede dar lugar a resultados satisfactorios pero la igualación no se producirá espontáneamente.

Las concepciones que podríamos calificar como socialistas o estructuralistas parten de que las diferencias regionales tienen en su base diferencias de clase social.

Según la teoría estructuralista desarrollada, entre otros, - por R. Prebisch y S. Amin los países depauperados del Tercer Mundo o periferia son dependientes de los países adelantados de Occidente o cen--tro que son los causantes directos del subdesarrollo de aquéllos (**). -- Esta misma mecánica se reproduce en las regiones en que se divide cada una de las unidades estatales o países, observándose las mismas relaciones de dependencia entre regiones-centro y regiones-periferia.

(*) J.G. WILLIAMSON. Desigualdad regional y el proceso de desarrollo - nacional: descripción de los modelos incluido en "Análisis Regional Textos escogidos". Ed. Tecnos, Madrid 1972.

(**) R. PREBISH: Development Problems of the Peripheral Countries and - the Terms of Trade Incluido en J.D. TEBERGE "Economics of Trade and Development". John Wiley and Sons. New -- York 1968

S. AMIN: El desarrollo desigual. Ed. Fontanella Barcelona 1974

Si, siguiendo al profesor Sampedro, distinguimos dentro de cada región subdesarrollada o periférica, un grupo dominante u otro grupo marginado podemos constatar que sobre este último recaerá la explotación de las regiones centro (*). En las regiones el problema resulta mucho más grave que a nivel de estados nacionales puesto que no -- existe siquiera una frontera con la que defenderse de la explotación económica. Además de que la comunidad de intereses, que proclama de manera interesada el sistema de ideas dominante, hace difícilmente perceptible esta explotación para los grupos marginados de la región subdesarrollada.

La región no puede combatir eficazmente a los grupos dominantes de su propia área aliados con los de las regiones avanzadas. -- Además de que sus armas son siempre menores que las del Estado, debe precaverse contra ciertas ventajas aparentes como la mejora de las comunicaciones que favorece la emigración de sus miembros más capaces y facilita la penetración más profunda de los grupos dominantes de las regiones centro. La propia concesión de la autonomía regional, si el poder político se traspasa a los grupos dominantes, puede constituir un retroceso.

En esta visión del problema la contradicción más relevante es la existente en los mecanismos sociales del capitalismo de la cual la dialéctica desarrollo-subdesarrollo es solo un reflejo en el plano productivo.

Existe también la posibilidad de entender la toma de conciencia de los desequilibrios regionales siguiendo una secuencia histórica (**). En un primer estadio en el que una sociedad se apresta al --

(*) J.L. SAMPEDRO. La teoría de la dependencia y el desarrollo regional. Comunicación al I Congreso de Historia de Andalucía recogida en la Revista de Estudios Regionales n° 1. Enero-Junio 1978.

(**) J. FRIEDMAN: Regional Development Policy: A case study of Venezuela. Cambridge Mass M.I.T. 1966

despegue industrial los escasos recursos se concentran en objetivos de carácter nacional y el crecimiento económico es la única meta válida. En esta etapa los desequilibrios y desigualdades no se toman en cuenta excesivamente o al menos se toleran porque todo el país está en las mismas o semejantes condiciones de atraso. Posteriormente, las políticas de carácter sectorial aplicadas provocan la coexistencia de unos espacios geográficos desarrollados junto a otros en los que la renta y el dinamismo económico se ven incluso disminuidos por la absorción de los recursos por parte de las regiones más adelantadas. En este periodo los países sólo se preocupan de ayudar a pequeñas "zonas en dificultad" de manera superficial, por medio de políticas coyunturales y sin una planeación global -- que relacione espacios contiguos.

Pero, con el paso del tiempo y dado que el crecimiento es un proceso acumulativo, las regiones consideradas como más desarrolladas sufren las consecuencias de la congestión industrial y de la contaminación ambiental. A estas regiones congestionadas debemos añadir las que siguen en el ámbito del subdesarrollo y las deprimidas que se encuentran en retroceso después de haber alcanzado un grado notable de crecimiento.

En esta etapa final se pasa de las "zonas en dificultad" a -- las "regiones en dificultad", de una región a varias, más tarde al equilibrio regional del país como un todo y del equilibrio regional como un -- problema en sí mismo al equilibrio regional como parte de un planteamiento global en el que se ven implicados todos los aspectos económicos, físicos y sociales en su vertiente espacial (*)

Esta explicación secuencial aunque tenga las grandes limitaciones de todos los planteamientos etápicos que siguen una causación determinista puede ser útil para explicar en cierto modo el planteamiento de los problemas regionales y de la toma de conciencia sobre su gravedad cuando el desarrollo general del país ha llegado a un nivel determinado.

(*) O.C.D.E. Evaluación de las políticas regionales en los países de la O.C.D.E. Madrid 1975

./..

9.

El esquema teórico que se desprende de esta aproximación temporal coincide con las tesis de Hirschman de que el desarrollo regional debe comenzar cuando la economía se encuentre en una etapa avanzada de crecimiento sectorial.

Este razonamiento parece confundir la experiencia de lo sucedido en el pasado con la actuación más adecuada para prevenir los desequilibrios espaciales. Parece obvio que no deberá aguardarse a que se agraven las desigualdades para intentar su corrección sino que habrá -- que intervenir lo más rápidamente posible para que el desarrollo adopte una pauta equilibradora desde los inicios de su planeación. De otro modo en muchos casos la corrección resultará imposible cuando los desequilibrios hayan adquirido una magnitud considerable y el proceso resulte irreversible.

Del mismo modo que se advierte una cierta causación histórica respecto a la toma de conciencia de los desequilibrios regionales es posible determinar a grandes rasgos las fases de actuación con la que se ha intentado corregir estos problemas. En ese intento de tipificación de la política regional pueden señalarse tres etapas: a) medidas aisladas que tratan de paliar los desequilibrios más agudos y visibles; b) plan general de la Administración Central para llevar a cabo una acción coordinadora de desarrollo en todas las regiones atrasadas; c) un protagonismo de las regiones en su propio desarrollo dentro de unos -- planteamientos autonómicos y contando con una Hacienda descentralizada. La mayoría de los países del área desarrollada se encuentran en transición entre la primera y la segunda fase. La política de desarrollo y reequilibrio llevada a cabo por las propias regiones, aunque formulada en algunos países, se halla en el comienzo de su trayectoria.

./..

B. LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS Y EL DESARROLLO REGIONAL

La comprobación de los desequilibrios regionales existentes ha hecho que se intente encontrar los mecanismos que pueden llevar a su superación.

Como hemos visto, respecto a las teorías del crecimiento económico y del subdesarrollo, las formulaciones a nivel regional derivan directamente de las construídas en el plano internacional y también los intentos de corrección de los problemas provocados por esta situación se han buscado primero a nivel de países para extenderse a continuación a las áreas regionales.

Hasta fechas recientes los modelos de desarrollo no incluían más que los factores reales: crecimiento demográfico, nuevos recursos, progreso técnico y acumulación de capital. Se obviaba, en cambio, el factor financiero suponiendo que se adaptaba lo suficiente para dar lugar a la actuación de las variables reales.

Las contribuciones de un equipo teórico formado por J.G. Gurley y E.S. Shaw y las comprobaciones empíricas de R. Goldsmith supusieron una especie de "revolución financiera" en las teorías del desarrollo (*). Estos autores demostraron que el crecimiento no está determinado únicamente por la acumulación de capital real sino que depende en gran medida de la diversificación y desarrollo del sistema financiero. En este contexto se llegó a afirmar que todo sistema financiero incompleto constituye en sí mismo un obstáculo al desarrollo económico.

(*) J.G. GURLEY y E.S. SHAW: Financial Aspects of economic development American Economic Review 1955 Money in a Theory of Finance Brooking Institution New York 1960

R. GOLDSMITH: Financial Intermediaries and Economy since 1860 Princeton University Press 1958 Financial Structure and Development Yale University Press 1969

El proceso de formación de capital supone un incremento del ahorro real a través de todos los mecanismos posibles de aproximación al ahorrador, la existencia de una estructura financiera y crediticia adecuada en cada momento a la mentalidad de los demandantes de activos financieros y la inversión de los ahorros realizada de manera eficiente y en aquellos sectores que tengan una mayor incidencia sobre el desarrollo.

En un principio la inversión avanza muy lentamente pues los sujetos superavitarios solo tienen dos alternativas: consumir o realizar proyectos por sí mismos con los ahorros realizados. En una etapa posterior, éstos se entregan a los intermediarios que los distribuirán entre los inversores con lo cual aumentará la eficacia de su empleo y se generarán recursos que de otra manera se hubieran destinado al consumo. Estos intermediarios forman el denominado sistema financiero que, por medio de una serie de instituciones y prácticas típicas, capta y asigna los recursos financieros transmitiéndolos desde los sujetos superavitarios que no tienen aptitud o posibilidades de invertir a los sujetos deficitarios. El sistema financiero no realiza una tarea de simple mediación sino que transforma los activos aumentando su seguridad y, por tanto, incrementa el rendimiento de los ahorradores y disminuye el coste de los inversores.

En la tarea de movilización del ahorro existen dos aspectos fundamentales a considerar, tanto en sí mismos como en sus interrelaciones: el aspecto motivacional y el de la canalización de los recursos (*).

El acto de ahorrar está constituido por la adquisición de riquezas mientras que la inversión supone la adquisición de bienes reales de capital. El ahorrador debe acabar poseyendo los bienes reales. Por ello resulta clave conocer la extensión que separa la propiedad del control de aquellos bienes. En el caso de que el ahorrador y el inversor sean una misma persona, propiedad y control están unidos y tanto el pro-

(*) G. RANIS: Intermediación financiera y desarrollo económico
Revista Española de Economía 1972

blema de la canalización como el motivacional se resuelven simultáneamente. El ahorrador comprende la naturaleza y aprecia el valor productivo del título valor directamente y por ello realiza la abstención del consumo.

Cuando ahorradores e inversores están separados tanto la motivación como la canalización corresponde a los intermediarios financieros a través de los cuales los sujetos superavitarios puedan conseguir la propiedad de los bienes de capital creados con sus ahorros. La intermediación financiera debe ser siempre adecuada a las circunstancias que rodean a los ahorradores puesto que si no se adapta a estos condicionamientos el volumen de recursos captados puede descender hasta ser menor que en el caso de no existencia de intermediarios.

Una movilización del ahorro requiere un sistema financiero -- que ofrezca liquidez, seguridad y rentabilidad a los sujetos superavitarios y haga posible una asignación eficaz de los recursos.

En los espacios subdesarrollados los motivos para el ahorro -- dependen de la deseabilidad de los títulos reales en el caso de la inversión directa y de los títulos financieros en el caso de la intervención de los intermediarios, lo cual está ligado a su adecuación respecto a la comprensión económica de los ahorradores. La asunción de riesgos no es -- posible si las oportunidades no resultan claramente comprensibles. Cuando existen dudas se opta por el consumo disminuyendo las posibilidades -- de movilizar el ahorro sobre bases amplias.

Para lograr el desarrollo es necesario que se eleve la productividad del sector agrícola pero los excedentes deben ser transferidos -- hacia las inversiones más eficientes posibles.

En un primer momento el ahorrador solamente reserva aquellos fondos que puede invertir directamente. La etapa siguiente es la inversión por medio de las relaciones familiares que agrupan los recursos de

varias personas para mejorar las condiciones de liquidez, confianza y escala. Esta agrupación de excedentes sigue siendo muy limitada debido a la escasa especialización del marco familiar. Es preciso dar un paso más que nos lleva a una iniciativa de carácter cooperativo entre las familias de una misma localidad.

La banca solo surge en una etapa posterior y también con carácter local puesto que supone la confianza de una serie de individuos en otro que se especializa en la intermediación financiera. Posteriormente, el sistema va tratando de acomodarse a los cambios que se producen por el desarrollo económico, teniendo en cuenta que si es te crecimiento no es simultáneo y los intermediarios financieros quedan rezagados respecto al grado de desarrollo económico pueden yugular la futura expansión de la producción. Ambos aspectos de la actividad deben alcanzar un desarrollo paralelo.

En cada fase del crecimiento de un país los sujetos que -- pueden llevar a cabo el ahorro tienen diferentes deseos acerca de los activos financieros que podrían adquirir. Habrá variaciones en cuanto a las combinaciones de liquidez, seguridad y rentabilidad más adecuadas en cada situación.

Si los intermediarios financieros existentes aciertan a -- instrumentar unos activos que se adapten en cada momento a las necesidades de los sujetos superavitarios éstos no solo transferirán hacia la inversión los fondos sobrantes, sino que restringirán el consumo -- considerado como normal hasta llevarlo a cotas más bajas. Es difícil saber a priori como deberán ser estos activos financieros en cada etapa, aunque han de reflejar un compromiso entre las necesidades que supone el programa de inversión y la necesidad de que el ahorrador perciba claramente la naturaleza del título, tanto en cuanto a su liquidez, como respecto a la proximidad a sus marcos usuales de referencia.

De todas formas resulta estadísticamente comprobado que --

los activos reales suponen las tres cuartas partes de los ahorros en los países subdesarrollados. A niveles más altos de crecimiento, la parte correspondiente a los activos financieros se incrementa mucho más que proporcionalmente.

A medida que avanza el desarrollo del sistema financiero cada vez es menos relevante la repugnancia de los ahorradores a adquirir activos financieros impersonales que no les son familiares.

Para que se lleve a cabo el proceso de desarrollo es necesario que por un lado se introduzca un número de personas cada vez mayor - en las actividades productivas más innovadoras, a la vez que se tecnifican y depuran los métodos existentes en las producciones tradicionales.- Por otro lado, debe fomentarse el ahorro para que sea posible la inversión adicional.

Estos resultados requieren la ruptura de los enclaves económicos haciendo entrar a los sectores tradicionales en la actividad de los sectores progresivos y erosionando con ello el dualismo típico del subdesarrollo.

Para ello en muchos casos el Estado debería limitar su acción liberalizando los controles existentes y fortaleciendo el funcionamiento del mercado. El acceso no discriminatorio al crédito a un tipo de interés razonablemente elevado de todos los productores eficientes resulta -- más eficaz que el racionamiento del crédito o su entrega a unos pocos -- privilegiados por muy razonables que se crean los motivos en que se basan sus privilegios.

Estos comportamientos se resumen en la mejora del sistema financiero que debe ser el protagonista de la asignación de los recursos - una vez superada la etapa de inversión directa.

Debemos insistir en que la estructura del sistema financiero

existente debe adaptarse de manera óptima a las pautas concretas del crecimiento económico, porque, en caso contrario, se convertirá en un obstáculo para éste, en cuanto canalice de manera inadecuada el ahorro obtenido respecto a las oportunidades de inversión (*).

Las pautas adoptadas por el mecanismo de ahorro e inversión -- constituyen la base a las que debe ajustarse el sistema financiero en cada momento histórico. Estas pautas son diferentes de país a país y se -- transforman con el transcurso del tiempo en un mismo espacio económico. -- El ahorro puede depender en mayor o menor grado de la ayuda exterior, -- ser promovido por la Administración, vía superavit presupuestario, o depender de las decisiones voluntarias de las unidades de consumo y de las empresas. Asimismo puede formarse mediante la adopción de un proceso inflacionista o a través de una centralización de las decisiones económicas en unos pocos agentes.

A cada una de las estructuras de ahorro e inversión dadas, que provienen tanto de las costumbres y los gustos de los sujetos económicos como de las actuaciones de la Administración, corresponde una configuración óptima del sistema financiero. Cada combinación de crecimiento económico supone una masa concreta de activos financieros cualitativamente determinada y, por tanto, los mercados y los intermediarios capaces de -- canalizarlos.

El sistema financiero como cualquier otro sector de servicios llegará a una dimensión óptima cuando el coste social marginal de los -- factores de producción utilizados iguale a los beneficios sociales marginales de su empleo.

(*) J.G. GURLEY. Hacia una teoría de las estructuras financieras y el -- desarrollo económico. Incluido en "Estructura Financiera y desarrollo económico" Instituto Torcuato di Tella. -- Buenos Aires 1968.

J.G. GURLEY y E.S. SHAW. Financial Aspects of Economic Development. op. cit.

Los incrementos de factores de producción deberán justificar se por aumentos en el ahorro captado o en la inversión propiciada o en la mayor adecuación entre una u otra variable.

Las causas de que la estructura de un sistema financiero se sitúe por debajo del óptimo son de tres órdenes: inadaptación respecto a la pauta de crecimiento, economías externas y deseconomías e ineficiencias.

El sistema financiero puede no ser óptimo si no es flexible para transformarse cuando cambian las pautas de ahorro-inversión. Cuando la distribución de los activos financieros permanece estable durante un período dilatado de tiempo el sistema crediticio se acopla a aquella distribución de tal manera que cualquier variación acarrea un proceso de adaptación muy laborioso. La facilidad de adecuación a las nuevas -- configuraciones del ahorro e inversión se halla relacionada inversamente con la especialización de las entidades y los mercados financieros. -- Esta característica que supone la acumulación de economías de escala y que en muchas ocasiones viene impuesta por la legislación del país de -- que se trate supone que las instituciones se adaptan totalmente a una -- situación dada. El cambio de esa situación exigirá una profunda readaptación de todas las entidades lo cual supone un período de tiempo relativamente largo en el que funcionarán a niveles subóptimos.

La segunda causa es la existencia de economías externas provocadas por el sistema financiero pero que van a personas y entidades -- independientemente de su utilización de los servicios proveídos por los intermediarios crediticios. Estas entidades no pueden por tanto cobrar un precio por esos beneficios que se reparten por toda la economía en -- general y, por esa razón, no se desarrollan hasta el nivel requerido -- por la eficiencia respecto a la canalización de los recursos.

La tercera de las causas relacionadas está constituida por -- las deseconomías e ineficiencias del sistema. La labor de los interme--

diarios financieros está configurada por las economías de escala puesto que los costes descienden conforme se incrementa el volúmen de las operaciones realizadas, hasta un cierto límite. Las instituciones de pequeño tamaño soportan unos costes tan altos que tienen de hecho cerrada su posibilidad de entrada en el mercado. Estos costes elevados unidos a -- las altas cifras de capital requeridas y a las economías externas no repercutibles hacen que el sistema financiero no llegue al desarrollo necesario para alcanzar su óptimo. Las motivaciones apuntadas también pueden producir una estructura monopolística o fuertemente oligopolística en el sector, con lo que no se llegará tampoco a la estructura adecuada.

Aunque estos defectos se obvien y la estructura del sector financiero resulte ser la óptima puede ocurrir que no se alcance la suficiente tasa de crecimiento del producto que la Administración o la sociedad han programado. En estos casos deberá actuarse sobre las pautas de ahorro e inversión modificándolas e incrementando su magnitud.

Cuando el sistema financiero no está situado en las condiciones óptimas, las fuerzas económicas tratan de adaptarse para suplir tal deficiencia. Existen cuatro respuestas que pueden darse bien en estado puro o combinadas entre sí: centralización de las decisiones; inflación; utilización de los recursos exteriores y mejora del sistema financiero.

La centralización de la toma de decisiones hace posible que la estructura financiera esté mucho menos desarrollada de lo que exige una economía de comportamientos dispersos respecto al ahorro y la inversión. A falta de un sistema financiero adecuado, algunas empresas, pequeñas y medianas, escasas de liquidez se fusionarán con grandes unidades así como las entidades oficiales entre sí. Los inversores ante la - falta de oportunidades para obtener recursos del sistema tratarán de tomarlos prestados de su grupo familiar. Los escasos fondos aportados por el sistema serán invertidos en ampliaciones de las empresas existentes que exigen una menor inversión que las nuevas promociones. La economía tenderá por sí sola a centralizarse ante la insuficiencia del sistema -

financiero pero el Estado, al tratar de paliarla, recaudando más impuestos e invirtiéndolos vía presupuesto, contribuirá a agravar el problema.

Una vía alternativa a la centralización, para alcanzar un nivel de inversión mayor al que posibilita el sistema financiero, es la de la inflación. Este recurso permite un gasto de inversión mayor al del ahorro previsto y su uso ha sido preconizado en algunos países dentro de su modelo de crecimiento. Sin embargo, la inflación reduce el valor real de los flujos financieros y las unidades de decisión tienden a la autofinanciación y a la cobertura por medio de bienes reales. Esta tendencia reducirá el ámbito del sistema financiero contrapesando los efectos beneficiosos generados por la acción inicial.

También se puede recurrir a la ayuda externa proporcionada -- por los países más desarrollados cuando el sistema financiero nacional -- no es capaz de producir el nivel de ahorro requerido. Sin embargo, la -- ayuda extranjera solo puede ser, en el mejor de los casos, un catalizador para el ahorro interior que es quien deberá llevar todo el peso del desarrollo. De todas formas el recurso al crédito exterior puede reducir las corrientes financieras internas y, por tanto, minorar los niveles de ahorro e inversión del sistema financiero nacional.

Frente a estas posibilidades más o menos adecuadas de complementar las deficiencias del sistema de financiación puede optarse por la corrección de tales defectos por parte de la Administración. Pocas soluciones generales pueden ofrecerse para ello puesto que las más adecuadas en cada caso dependen del diagnóstico realizado. En ciertos países, será la mayor liberalización del sistema mientras que, en otros, será la lucha contra los elementos monopolísticos creándose instituciones de crédito por parte de la Administración e interviniendo ésta en los mercados de valores. El Estado podrá conceder subvenciones para compensar las et nomías externas no recibidas por los intermediarios financieros y facili tar la transición de éstos hacia nuevas situaciones por medio de incenti vos.

Si del territorio nacional considerado hasta ahora de manera puntual descendemos hacia sus distintas zonas o regiones, introduciendo la variable espacial, veremos que tanto las tasas de ahorro como las posibilidades de inversión varían mucho de unas zonas a otras. En las primeras etapas del desarrollo los intermediarios financieros tienen un carácter local porque entre otras razones los ahorradores no toleran que los fondos se inviertan en iniciativas que no pueden controlar debido a su lejanía. En estas etapas el desarrollo propiciado por el sistema financiero es desigual debido a que existe un subsistema independiente en cada una de las regiones que según su adecuación con las pautas de ahorro-inversión permite una u otra tasa de crecimiento. Pero en los estadios primitivos cada región utiliza sus propios recursos financieros y crece al ritmo que la acumulación de éstos le permiten. Posteriormente, los intermediarios financieros se unen en una red de ámbito nacional y realizan transvases de fondos de unas regiones a otras. Por una serie de razones de hecho, estas transferencias adoptan una dinámica -desequilibradora.

En un mercado perfecto y si se supone que los costes de transporte del capital son nulos y no existe incertidumbre, o al menos, los riesgos se reparten en la misma proporción en todas las regiones, el capital se moverá hacia las áreas que le ofrezcan un mayor rendimiento. Estos desplazamientos serán facilitados por los intermediarios financieros que tenderán a maximizar su rendimiento y a diversificar sus inversiones tanto respecto a los sectores como a los lugares de emplazamiento. La demanda de capitales, en general, o de créditos se determina por las oportunidades de inversión en cada una de las regiones (*).

En una primera aproximación diríamos que las inversiones seguirán la regla de repartirse a lo largo y ancho del territorio nacional en función de las diferencias de los rendimientos marginales del capital. Las inversiones no se efectúan en las zonas donde se recoge el ahorro sino en las que ya están industrializadas y los rendimientos re-

(*) F. FERNANDEZ RODRIGUEZ y J.M. ANDREU. Intermediarios financieros y desarrollo regional. Revista Española de Economía. Madrid 1976.

sultan de mayor volúmen. Las entidades crediticias de carácter local -- transfieren los ahorros captados a las zonas más activas por medio de la suscripción de títulos o de los depósitos colocados en instituciones de carácter nacional.

Existen una serie de causas que determinan que la distribución de los capitales no siga estas reglas teóricas y que pueden deformar su reparto. Entre las causas a considerar pueden citarse la imposibilidad de repercutir las economías externas sobre los beneficiarios y las indivisibilidades en que se ven inmersos los grandes proyectos. Pero la más relevante es la debida a la incertidumbre y el riesgo que suelen ser muy diferentes de unas regiones a otras. Estas condiciones de riesgo juegan siempre en contra de las regiones atrasadas y los intermediarios financieros invertirán en ellas mucho menos de lo que lo harían siguiendo el criterio marcado por el resto de los factores. El mayor componente de riesgo podría paliarse con la existencia de una capacidad empresarial activa pero en las regiones subdesarrolladas no existe esta capacidad que a su vez forma un círculo vicioso con el bajo nivel de desarrollo existente.

El supuesto teórico de igualdad de acceso al mercado de capitales de todas las regiones no se cumple en la realidad, con lo que el sistema financiero contribuye a la agravación de los desequilibrios regionales produciendo efectos acumulativos sobre las diferentes situaciones de partida.

La contribución de los intermediarios financieros al planteamiento del problema por medio de las transferencias de ahorro llevadas a cabo en un sentido desequilibrador ha sido reconocido por todos los investigadores del fenómeno de las crecientes desigualdades regionales. La opinión de estos investigadores puede sintetizarse en una frase paradigmática del profesor Hirschman: "De no mediar una acción compensatoria -- del Estado y de no arbitrarse instrumentos que canalicen fondos hacia -- las regiones más atrasadas el tiempo y el sistema no harán más que ac --

tuar en favor de un mayor distanciamiento entre áreas ricas y pobres del país" (*).

Resultaría muy difícil negar que los intermediarios financieros trastocan el potencial de crecimiento de las diferentes regiones de un país. También es cierto que estos cambios tienen lugar en el sentido de que sirven para hacer mayores los desequilibrios interregionales.

Un sistema financiero privatizado en cuanto a su actuación -- sin que se tenga en consideración a estos efectos la propiedad del capital sino su forma de actuación en cuanto a la consecución de la mayor -- rentabilidad posible contribuirá a que se acentúe cada vez más la polarización económica. Un sistema de carácter público tenderá sin embargo a -- la consideración simultánea de las economías externas y a tratar de llegar a aquellas inversiones que por entrañar un mayor riesgo real o aparente, o por las imperfecciones de los mercados financieros no serían -- atendidas por los intermediarios privados aún a pesar de gozar de una -- rentabilidad mínima que ponga de manifiesto la eficiencia económica de -- sus planteamientos.

En la mayoría de los países existe una pauta mixta de ahorro-inversión en el sentido de que los intermediarios financieros privados -- tratan de ser complementados por entidades públicas que compensen las actuaciones deficientes de los primeros aunque no siempre actúen en este -- sentido, en la práctica. En muchas ocasiones la presión de las zonas más desarrolladas resulta tan abrumadora, tanto en el sentido político como económico, que los recursos desviados para atender a las zonas más rezagadas revierten finalmente en las regiones industrializadas.

La constatación de que por una serie de causas diversas y en la consecución de su propia lógica interna el sistema financiero ha contribuido a la exacerbación de los desequilibrios regionales junto con la

(*) A.O. HIRSCHMAN. La estrategia del desarrollo económico
op. cit.

./..

22.

toma de conciencia de su gravedad y la voluntad de lograr su desaparición o al menos la mayor atenuación posible de sus consecuencias, nos lleva a un planteamiento en el que se trata de utilizar el propio sistema financiero para la corrección de las desigualdades debidas en gran parte a su actuación.

El sistema financiero privado debe ser estimulado por medio de inversiones obligatorias realizadas según una pauta regional reequilibradora, bien a través del Gobierno, o bien de manera directa por las propias entidades, a cumplir una serie de objetivos regionales.

El Estado debe proveer también la existencia de subsistemas regionales óptimos y, en último caso, complementar con su acción directa las deficiencias observadas en el funcionamiento de la asignación de capitales tratando de compensar las economías externas, facilitando las líneas de fondos inexistentes o escasas y habilitando mecanismos que suplan en un principio y a la vez susciten una capacidad empresarial que está ausente en las regiones subdesarrolladas.

Entre los mecanismos de respuesta que pueden articularse dentro del sistema financiero como compensación de la deuda contraída por éste con las zonas rezagadas y, en definitiva, con cada país en su conjunto, está la creación de las entidades financieras de desarrollo regional.

Estas entidades representan un intento de superación de los obstáculos que se oponen al crecimiento de las regiones más atrasadas y a la racional ordenación del territorio en las excesivamente congestionadas.

./..

C. LAS ENTIDADES FINANCIERAS DE DESARROLLO REGIONAL

1. Concepto

La ambiciosa denominación con la que han surgido estas instituciones que conjuga una serie de notas básicas en la problemática del mundo contemporáneo obliga a una redefinición de los conceptos implicados en un contexto limitativo. En el nombre genérico con el que se identifican las entidades financieras de desarrollo regional podemos distinguir al menos tres aspectos: entidad financiera, entidad de desarrollo, y entidad regional.

Si se acentúa la noción de "entidad financiera" estos organismos centrarán su acción en los apoyos de naturaleza crediticia dejando en un segundo plano el resto de las funciones que pueden llevar a cabo. Si se da preferencia al vocablo "desarrollo" la actuación financiera será un elemento más de una acción global que tratará de introducir los ingredientes necesarios para lograr el crecimiento. Si el carácter primado es el de "entidad regional" esta nota implicará dentro de la -- realización de una serie de funciones tanto financieras como complementarias para el desarrollo, el servicio a los planes económicos elaborados por la región y una cierta conexión con los antes autónomos regionales.

El llegar a una definición de entidad financiera de desarrollo regional parece superfluo dadas sus características heterogéneas -- que harían precisa una larga enumeración de excepciones y particularidades. Existe, no obstante, un núcleo central en el que coinciden todas -- las entidades y que permite hablar de una tipología específica y delimitadora. Este núcleo podría ser enunciado como la promoción y aceleración del desarrollo económico regional utilizando todos los medios a su

alcance. Esta caracterización por el objeto debe completarse con los -- instrumentos empleados que son el crédito a medio y largo plazo, el ase soramiento técnico administrativo y organizativo y la promoción de em-- presas por medio de la provisión de capital propio que aunque no son -- llevados a cabo por todas las entidades de este tipo parecen también es tar dentro de su cometido y su carencia, solo puede ser entendida como un mal planteamiento o como el deseo de evitar una duplicación cuando - existe en el territorio otra entidad que la realiza. Esta última cir- - cunstancia pone de relieve otro marcado carácter de estas instituciones que consiste en la complementareidad con el resto de las entidades exis tentes en la región y su intento de adaptación a las características es pecíficas de ésta.

Existen otra serie de caracteres diferenciales que dependen de la política regional seguida en cada país e, incluso, de las tenden- cias ideológicas dominantes respecto al desarrollo de las regiones en- tre los promotores y los estudiosos de estos problemas en cada uno de - los espacios donde se han implantado. Entre estas funciones complementa- rias deben citarse por su frecuencia la dotación de infraestructura y - la colaboración con los planes regionales.

El origen último de las entidades financieras de desarrollo regional no es difícil de encontrar en la experiencia de otras entida-- des similares establecidas en ámbitos diferentes aunque con idénticas - finalidades. Así como las teorías acerca del desarrollo a nivel interna- cional fueron las inspiradoras directas de las que se ocupan del desa-- rrollo de las regiones, también los bancos de desarrollo creados en los marcos internacional, continental y nacional, son los antecedentes cla- ros de las entidades financieras de desarrollo regional establecidas en Europa.

Los problemas económicos existentes en los grandes espacios continentales y en los nacionales son fundamentalmente los mismos que - hallamos en el nivel regional. Aunque las regiones parecen tener una es

estructura más homogénea las cuestiones básicas planteadas resultan idénticas: bajo nivel de renta, inversión débil, niveles de ahorro y de consumo mínimos, falta de la infraestructura básica, etc.

El tratamiento de tales cuestiones debe ser paralelo tanto - si nos referimos a dimensiones supranacionales, nacionales o regionales y los instrumentos a emplear para su solución son sensiblemente semejantes.

Por otra parte, la instrumentación concreta de las primeras entidades financieras de desarrollo regional tuvo lugar en Francia, coetáneamente a la creación de los primeros bancos de desarrollo en las antiguas colonias francesas, por lo que parece existir una influencia directa en este aspecto.

La semejanza entre las entidades financieras de desarrollo regional y los bancos de desarrollo en el resto de los niveles geográficos plantean la cuestión de cuál sería la denominación más adecuada que deben adoptar las primeras.

El apelativo comunmente utilizado de "sociedades", sociedades de desarrollo regional en Francia y en Bélgica, sociedades financieras regionales en Italia, sociedades para el desarrollo industrial regional en España, etc. resulta excesivamente neutro y no refleja la naturaleza de estas entidades. Parece que la denominación más adecuada sería la de bancos de desarrollo regional para guardar la necesaria simetría con el resto de entidades de estas características en otros niveles geográficos.

Esta solución ha sido defendida por numerosos tratadistas entre ellos el profesor Dell'Amore que afirma que debe evitarse la expresión "sociedad financiera" porque tal denominación supone que puedan incluirse entre los intermediarios financieros no bancarios (*). Esta con

(*) G. DELL'AMORE: Economia delle aziende di credito. Vol. II
Giuffrè Editore Milan 1974, pág. 203

ceptuación supone que si bien los bancos de desarrollo son verdaderas - entidades de crédito, las sociedades financieras de desarrollo resultan algo indefinido que supone su identificación con los Fondos que reparten subvenciones con cargo a los Presupuestos del Estado o de los entes autónomos.

La denominación de bancos de desarrollo regional da un carácter más preciso a estas entidades que con la etiqueta actual tienen un perfil indefinido de cara a los posibles usuarios de sus servicios. Al conocerlas como sociedades de desarrollo no solo se identifican con el maná de los fondos proporcionados gratuitamente o subvencionados sino - que se tiende a darles un contorno vago respecto a los empresarios de la región, dentro del que cabe cualquier posibilidad. Esta vaguedad ha - hecho concebir falsas esperanzas sobre las posibilidades de estas entidades y ha sido uno de los mayores inconvenientes contra los que han tenido que luchar en el logro de sus objetivos.

En contra de la denominación de bancos de desarrollo está - la excesiva identificación con las funciones bancarias que puede llevar a estas entidades a convertirse en unos intermediarios financieros más, en detrimento del resto de las funciones encomendadas que son las que - pueden hacer operativo el modelo. Aparte de esta razón, la denominación anglosajona de los bancos continentales de desarrollo (regional development banks) se presta a confusión con los bancos regionales. Pero la razón fundamental es la presión de la banca privada que no quiere ver estos organismos equiparados a su status por temor a que se les concedan facultades como la captación de depósitos del público y el crédito a -- corto plazo.

Dada la aceptación del nombre de sociedades de desarrollo, - parece difícil a estas alturas una revisión de éste aunque no cabe duda que tal hecho supondría una mayor afirmación y concreción en su cometido.

2. Clasificación

La heterogeneidad de las entidades financieras de desarrollo regional, dentro de una norma comun, reclama una clasificación que puede ser emprendida desde distintos puntos de vista:

a) Según la naturaleza de su capital pueden ser públicas o privadas teniendo en cuenta que se trata en todos los casos de sociedades anónimas, cuyas acciones pueden ser suscritas por los entes públicos en una mayoría que asegure su control o, por el contrario, este dominio puede estar en manos de accionistas privados. Tal distinción resulta fundamental porque se supone que la naturaleza del capital incide en el comportamiento de las entidades de desarrollo y en sus relaciones con la Administración Central y Regional.

b) Según el ámbito geográfico que abarcan pueden ser estrictamente regionales o multirregionales. En este último caso que es poco frecuente y en el que operan sobre una macroregión puede cuestionarse el carácter de entidades financieras de desarrollo regional. Su constitución como instituciones públicas dependientes de la Administración Central y su condición de instrumento de ésta para su acción regional parece desmentirlo, a pesar de que utilicen las mismas técnicas de actuación.

c) Según la especialización, se dividen en generales y específicas. Estas últimas son muy poco frecuentes y también puede dudarse de su carácter de entidades financieras de desarrollo regional. Más bien son agencias del poder central o de los entes regionales para la promoción de un sector concreto y determinado.

d) Según el objeto principal en el que se basan sus actuaciones las entidades financieras de desarrollo regional, pueden clasificarse como: 1º De promoción que son aquellas que se dedican fundamentalmente a la creación de nuevas empresas elaborando los proyectos básicos y tratando de buscar a los empresarios que los lleven

a cabo por sí solos o compartiéndolos con la entidad de desarrollo: 2° de asistencia que son las entidades que se ocupan fundamentalmente de - prestar ayuda técnica y financiera a las empresas ya creadas incluyendo parte del capital de riesgo pero sin responsabilidad promocional alguna. 3° de sustitución en cuanto que sustituyen a los entes públicos regionales en tareas consideradas como privativas de éstos y fundamentalmente, la dotación de infraestructura tanto física como social. 4° de salvamento que son las encargadas de reestructurar empresas en crisis tratando de lograr su reconversión (*). En las entidades financieras de desarrollo reales se dan mezcladas estas características con mayor o menor - - acento en una u otra puesto que los tipos puros que hemos relacionado - solo existen a efectos de análisis.

Dejando a un lado la indefinición que supone la naturaleza - pública o privada de estas entidades, diremos que su constitución arquitectónica las hace estrictamente regionales y con un campo de actuación de carácter general. En cuanto al objeto las entidades financieras de desarrollo regional típicas unen la doble característica de ser de promoción y de asistencia sin que falten las dedicadas a la infraestructura y las que, más o menos voluntariamente, se embarcan en operaciones de salvamento.

Debemos anotar a este respecto que mientras las entidades establecidas en algunos de los países (Francia, España, Bélgica) guardan una gran semejanza puesto que parten de un modelo único, en otros casos (Italia), tienen una pluralidad de objetivos y de organización.

En cuanto al objeto de las entidades financieras de desarrollo regional debería distinguirse además entre las finalidades enunciadas de manera formal en los Estatutos y las realmente llevadas a cabo - por estas instituciones puesto que, generalmente, ha sucedido que las - que tenían un planteamiento más ambicioso han tenido una actuación más deficiente en la práctica.

(*) F.A. GRASSINI. Mito e realtà delle finanziarie regionali. Mondo Economico n° 27. Roma 1971

3. Los recursos empleados

Los recursos captados por las entidades financieras de desarrollo regional, tanto en su aspecto cualitativo como cuantitativo, -- marcan los aspectos de su actuación en el plano de la asistencia financiera y crediticia e indirectamente también respecto a la asistencia -- técnica y organizativa. Además la identidad de los suscriptores del capital determina en gran medida la actuación de la entidad.

Los recursos propios pueden ser suscritos por todo tipo de -- personas jurídicas y, en algunos casos, físicas pero la distinción más relevante a efectuar es la de si se estructuran con mayoría de capital público o privado. En el primer caso, los capitales pueden tener una -- procedencia estatal o regional. Cuando la mayoría del capital corresponde a la Administración Central las entidades de desarrollo se convierten en un instrumento al servicio de la política territorial del Gobierno a pesar de su apariencia regional. En el caso de que la mayor parte de las acciones estén en manos de los entes representativos regionales, la entidad de desarrollo tiende a convertirse en un departamento de financiación de la planificación regional con lo que su autonomía suele -- quedar muy recortada y con una serie de implicaciones muy graves en algunos aspectos.

Cuando la mayoría del capital está en manos de entidades privadas los planteamientos resultan distintos. En este caso debe llegarse a un equilibrio entre los fines públicos de la entidad que exigen un -- servicio prioritario al desarrollo y la necesidad de obtener un beneficio respecto a los fondos invertidos por los fundadores. La participación de los inversores privados contribuirá a la aceptación del papel -- de la entidad en la región y la ayuda al desarrollo de ésta estimulará a los particulares a la suscripción de las acciones y obligaciones -- emitidas.

Este doble principio que, teóricamente, debería estar presente

te también en las entidades de desarrollo de carácter público en cuanto que están constituidas en forma de sociedades anónimas y que tendrían - que tratar de invertir sus recursos lo más eficientemente posible, no - lo está en la práctica debido a una serie de consideraciones de carác-- ter político y electoral.

Los fondos propios representan una especie de capital de con fianza mínimo con el que conseguir una más abundante financiación ajena. Si la actividad de las entidades financieras de desarrollo regional se limita a la utilización de los fondos propios, su papel de catalizador económico se ve muy disminuido y corren el peligro de convertirse estas entidades en unos fondos inoperantes y de un volúmen ínfimo dentro de - la financiación de las regiones.

Los recursos ajenos captados pueden serlo por medio de em- - préstamos fundamentalmente, aunque no se descartan los grandes présta-- mos de otras entidades de crédito o de los entes autónomos. En cambio - está prohibida en todos los casos la captación de depósitos de los par- ticulares debido a la presión de las entidades de crédito tradicionales. Además, esta fuente de recursos a pesar de ser la más importante en los países estudiados no parece ser accesible a las entidades de desarrollo regional debido al gran número de sucursales necesarias para su capta-- ción, en una estructura que no encaja dentro del modelo de estas socieda-- des.

Los empréstitos dirigidos al público en general parecen el -- cauce más adecuado para allegar los recursos necesarios para su actua-- ción. Estos empréstitos pueden ser normales o colectivos. En los prime- ros, cuyas obligaciones tienen el carácter de simples o convertibles en acciones, la entidad financiera capta unos fondos que invierte en la ac tividad de asistencia financiera por medio de préstamos y créditos a -- los empresarios regionales. En esta actuación se ha de tener muy en - - cuenta el equilibrio de plazos entre sus operaciones activas y pasivas.

La práctica del sistema financiero francés indujo a las sociedades de desarrollo regional de aquel país a introducir en su operativa el mecanismo de los empréstitos colectivos que se ha convertido en el núcleo de su actuación. Estos empréstitos que han intentado ser imitados por las entidades de desarrollo ubicadas en otras regiones europeas hasta ahora sin éxito, se emiten por parte de la sociedad de desarrollo teniendo en cuenta las necesidades de las empresas beneficiarias y su contribución al desarrollo.

La tarea llevada a cabo por las S.D.R. francesas sobrepasa las funciones de mediación puesto que estas entidades emiten en nombre propio los empréstitos aunque estén destinados a cubrir las necesidades de unas empresas concretas y se los entreguen inmediatamente a sus destinatarios según el convenio previamente realizado. Se ha previsto la dotación de un fondo de garantía de devolución de las obligaciones y unos sistemas de cautela respecto a la apropiación de los fondos por parte de la entidad de desarrollo.

En algunos casos se ha permitido ante la debilidad o la inexistencia del mercado de obligaciones el acceso de éstas a los circuitos privilegiados de crédito propiciados por la Administración. El acceso a los mercados de capitales tiene que iniciarse a partir de unos resultados positivos obtenidos por la entidad de desarrollo de forma continuada que hagan confiar a los ahorradores. Además de que deberían realizarse unas campañas de información que dieran a conocer a los posibles suscriptores de la región las características y funciones de las entidades financieras de desarrollo regional para motivar el ahorro hacia los fines encarnados por éstas.

Además de los empréstitos, estas entidades pueden recibir préstamos, en ocasiones en condiciones privilegiadas, de organismos crediticios regionales, nacionales o extranjeros.

4. Los objetivos y las funciones encomendadas

El objetivo básico de las entidades financieras de desarrollo regional es el crecimiento equilibrado de las regiones donde están enclavadas utilizando todas las posibilidades de llevar a cabo su promoción. La idea generatriz de su diseño como nuevo intermediario financiero es la de completar los mecanismos necesarios para lograr el desarrollo regional. Por ello su estructuración concreta en cada caso depende de las carencias que existan en cada zona que deben ser llenadas por la entidad proporcionando los ingredientes precisos para lograr su desarrollo.

Puede comprenderse fácilmente que con esta intención de lograr un complemento de las condiciones existentes en cada región, las funciones encomendadas a las entidades financieras de desarrollo regional tienen que ser muy variadas y complejas y diferir de una a otra área. En aras a una sistematización podemos separar las funciones financieras de las no financieras. Las primeras son aquéllas que exigen una utilización de numerario o suponen un riesgo de exigirlo en el futuro como las garantías y corresponden a su carácter de intermediario financiero. Las funciones no financieras son todas las demás englobadas por exclusión y con carácter general pueden relacionarse con la asistencia técnica, administrativa, organizativa y de gestión.

Existe, además, una especial relación de estas entidades con las directrices emanadas de la programación regional en los países que prevén estas directrices que deben constituir su guía en las operaciones llevadas a cabo y a la vez son influenciadas por la entidad financiera de desarrollo regional en el momento técnico de su formación. Las relaciones entre la entidad financiera y el ente autónomo regional resultan muy delicadas puesto que debe buscarse un equilibrio entre la autonomía de la entidad de desarrollo y su sometimiento a las líneas maestras de la programación.

Antes de detallar de manera más minuciosa las funciones de --

las entidades financieras de desarrollo regional debemos referirnos a -- que el apoyo al crecimiento económico se lleva a cabo a través de la promoción de las pequeñas y medianas empresas de ámbito regional aunque, en algunos casos, se plantee la dotación previa de infraestructura que haga viable la posterior implantación de las empresas directamente productivas.

El apoyo financiero a la pequeña y mediana empresa adopta diversas formas pudiéndose señalar, como más relevante, la toma de participaciones en el capital, la concesión de préstamos y créditos, la concesión de avales y garantías y la prestación de financiación mediante técnicas especializadas como el leasing y el factoring.

La escasez de fondos propios que aqueja a las empresas regionales debido a su imposibilidad de acceder a los mercados de renta variable en razón a problemas de imagen y tamaño debe ser paliada por las entidades de desarrollo. Aparte de estas dificultades concretas, no existen entidades financieras dentro del sistema financiero tradicional que se ocupen de proporcionarles capital de riesgo puesto que los bancos dedicados al crédito a largo plazo suelen ser filiales de las grandes entidades de depósito y adquieren de manera preferente acciones de grandes empresas, especialmente las que se hallan ligadas al grupo bancario.

La toma de participaciones en las empresas de pequeño y mediano tamaño resulta siempre necesaria pero lo es más en las regiones en las que el sistema financiero resulta de una implantación débil y la autofinanciación empresarial insuficiente. Relacionada con esta actividad se encuentra la promoción de proyectos en toda su trayectoria, desde su identificación hasta la puesta a punto y la búsqueda de empresarios copartícipes en su realización, junto con la entidad de desarrollo.

Esta colaboración de los empresarios pone sobre el tapete uno de los temas más debatidos en cuanto a la toma de participaciones por parte de las entidades de desarrollo regional. Respecto a tal participación

se discute si debe ser mayoritaria o minoritaria. El carácter de la participación se había planteado anteriormente en los bancos de desarrollo de los diferentes niveles habiendo sido resuelto de formas distintas. - En las zonas más subdesarrolladas y ante la falta absoluta de apoyo por parte de los empresarios locales los bancos de desarrollo han tenido -- que asumir posiciones mayoritarias e incluso únicas, aún a su pesar por los inconvenientes que acarreen.

En las regiones europeas el ambiente de iniciativas empresariales autóctonas suele ser más rico y permite a la entidad de desarrollo adoptar una posición minoritaria en el capital. Pero esto no es -- siempre cierto y se dan casos en los que la entidad financiera regional se ve ante el dilema de promover una iniciativa en solitario o abandonar el proyecto aún en los casos en que éste se estima como muy necesario para el desarrollo de la región.

En estos casos los pareceres no se muestran muy acordes pues mientras unos tratadistas propugnan la intervención de una agencia distinta de carácter estatal o regional para no involucrar a la entidad financiera de desarrollo en problemas de gestión directa, otros, por el -- contrario, piensan que estas tomas de participación mayoritaria, aunque constituyan la excepción, y no la regla, deben ser llevadas a cabo por las entidades regionales.

Aparte de esta casuística respecto a las tomas de participación de carácter excepcionalmente mayoritario, una gran parte de las entidades financieras de desarrollo regional establecen en sus estatutos una serie de cautelas para evitar que la participación se convierta en mayoritaria señalándose topos respecto al capital de la empresa participada y respecto a los recursos de la entidad de desarrollo.

La insistencia en el carácter minoritario de las participaciones tiene como motivo principal el evitar que la gestión de la empresa creada recaiga en la entidad financiera de desarrollo en vez de ser

desempeñada con todos los auxilios y asistencia posible, pero por parte del empresario. La entidad de desarrollo no tiene la estructura adecuada ni el staff necesario para hacer frente a la administración de una serie de empresas que actúan en sectores diferentes. Además de que su carácter de servicio público o parapúblico puede obligar a estas instituciones, en ausencia de topes legales, a tomar la responsabilidad en las empresas con fuertes pérdidas en las que una reestructuración productiva o resulta imposible o se lleva a cabo con grandes quebrantos financieros que pueden dar al traste con la propia entidad de desarrollo.

Las participaciones minoritarias no deben suponer que la entidad financiera de desarrollo se desentienda de la empresa promovida sino que debe seguir muy de cerca su evolución aconsejándola oportunamente con su experiencia y evitando que los problemas observados se agraven por falta del tratamiento adecuado.

Resulta diferente el caso en el que la entidad financiera de desarrollo regional cree una serie de sociedades para lograr una mayor especialización en sus actividades en forma de filiales instrumentales en las cuales debe retener la mayoría del capital. Tal es el caso de las sociedades constituidas para la dotación de zonas industriales para el fomento de la exportación o para la prestación de los servicios de leasing y factoring.

La toma de participaciones como factor de desarrollo se utiliza para cumplir un ciclo temporal apoyando a la empresa en los primeros momentos hasta que haya logrado consolidar su estructura y conseguir beneficios. Posteriormente y una vez en marcha la empresa promovida, las participaciones deben ser enajenadas por la entidad de desarrollo para invertir los fondos en otras iniciativas y hacerlos más eficaces. En algunas entidades se ha fijado una fecha tope para su enajenación señalando la duración de la posible toma de participaciones aunque la realización se muestre siempre problemática. Al tratarse de pequeñas y medianas empresas se descarta la posibilidad de su venta en las Bol--

sas de Valores, además de que los empresas copartícipes no suelen aceptar que formen parte de la unidad productiva elementos extraños. Esto obliga a la firma de un contrato previo con el resto de los empresarios participantes en el que se establece que, pasado un período prudencial de tiempo acorde con la naturaleza del objeto desempeñado por la empresa, las acciones adquiridas por la entidad de desarrollo serán cedidas al resto de los partícipes a un precio que tenga en cuenta tanto el --rendimiento de los fondos invertidos como la depreciación monetaria. Esos contratos deben ser establecidos en el momento de la participación puesto que de lo contrario las acciones solo podrán enajenarse en caso de tener éxito la empresa promovida quedando en poder de la entidad de desarrollo las participaciones correspondientes a los proyectos de menores posibilidades. La adopción de estas previsiones reconduce en cierto modo, a las tomas de participación al terreno de los préstamos convirtiéndolas en una especie de créditos con las características distintas de riesgo y asistencia técnica.

Uno de los más graves problemas de la toma de participaciones es el relativo a lo diferido de su rentabilidad que hace aconsejable su cobertura por medio de capitales propios. Aunque la empresa participada obtenga beneficios desde los primeros ejercicios existen una serie de obligaciones como la dotación de reservas tanto las legales como las que se estimen necesarias para la autofinanciación que hacen que los dividendos repartidos resulten escasos y no representen una rentabilidad adecuada para los capitales invertidos. Por otra parte, la entidad financiera de desarrollo al hallarse en posición minoritaria, no puede decidir sobre la cuantía del dividendo y debe atenerse a las preferencias del resto de los accionistas.

Esta escasa rentabilidad que es uno de los mayores inconvenientes para las entidades de desarrollo y que amenaza con disminuir el volumen de fondos dedicados a esta actividad prioritaria por tales instituciones puede ser paliada mediante el pacto de atribución de unos dividendos especiales realizado en el momento de la toma de participación.

El expediente usado en algunas de estas entidades de hacer aparecer un sobre-dividendo enmascarado como pago por la prestación de asistencia técnica no parece muy adecuado.

Aunque la toma de participaciones resulte en cierto modo, - la actividad básica y característica de las entidades financieras de - desarrollo regional no se halla presente en todas ellas. El miedo a -- las participaciones mayoritarias y a verse arrastradas a operaciones - de salvamento ha hecho que algunas sociedades financieras regionales - italianas hayan proscrito entre sus funciones la toma de participacio- nes en empresas. Aparte de estas razones han esgrimido la necesidad de unas inversiones imposibles de realizar con el capital de estas entida- des, a fin de llegar a unos resultados eficaces que den impulso al des- arrollo de la región. Hay que señalar, no obstante, que la renuncia a utilizar este instrumento viene paliada por la existencia en esas mis- mas zonas de entidades paralelas que cuentan entre sus actividades con la toma de participaciones.

Además de los casos en que de manera incorrecta y peligrosa se obliga a las EFDR a hacerse cargo de las empresas en crisis, las ac tividades de salvamento y reestructuración de empresas han sido lleva- das a cabo con cargo a fondos especiales de dotación facilitados por - los entes regionales o por la Administración Central. La gestión de es tos fondos deberá separarse totalmente de las operaciones corrientes - llevadas a cabo por la entidad financiera de desarrollo regional.

Desafortunadamente no ha sido este tipo de actuación la nor ma general puesto que las autoridades han tratado de forzar a las so- - ciedades de desarrollo para que se hiciesen cargo de las empresas en - crisis con sus propios medios, incluso tratando de ocultar esas difi- - cultades a la opinión pública. Estas presiones, tanto más fuertes quan- to mayor participación en el capital tenga el sector público, suponen - un falseamiento de los principios de racionalidad económica que desar- ticula el desenvolvimiento normal de la sociedad de desarrollo.

La concesión de crédito a medio y largo plazo constituye otra de las actividades de carácter financiero de las entidades de desarrollo regional y ha sido empleada, bien como complemento de la toma de participaciones o como un apoyo independiente a las pequeñas y medianas empresas de la región.

La necesidad de intervención en este campo por parte de las entidades financieras de desarrollo regional deriva de la insuficiencia de las instituciones existentes para proporcionar crédito a medio y largo plazo. En los países en que existen una serie de institutos especiales que se encargan de este tipo de créditos desempeñando a nivel del Estado parte de las funciones atribuidas a los bancos de desarrollo de carácter nacional, no disponen de acceso fácil para las pequeñas y medianas empresas sino que tales entidades, en contra muchas veces de sus normas estatutarias, prefieren dedicarse a las grandes operaciones de crédito por varias razones, entre las que se cuentan las presiones políticas y la falta de una estructura adecuada para el reparto del crédito.

La pequeña y mediana empresa queda desasistida tanto por parte del crédito oficial del Estado como respecto a las entidades financieras privadas especializadas en el largo plazo y para las que estas unidades de producción de pequeño tamaño resultan de una relevancia marginal por una serie de razones históricas e institucionales. Si a esta doble circunstancia añadimos la imposibilidad de acceso de este tipo de empresas a los mercados de capitales y, en este caso especialmente, a los de renta fija tendremos el cuadro que refleja el cerco al que se ven sometidas en el intento de aumentar sus fondos ajenos.

Las posibilidades de obtención de fondos a medio y largo plazo varían mucho de unas a otras regiones y son menores en las zonas más atrasadas. La pauta precisa de posibilidades deberá tenerse en cuenta -- por parte de las entidades de desarrollo a implantar en cada espacio concreto.

Se ha discutido mucho sobre la conveniencia de que exista -- una participación previa en la empresa a la que se prestan los apoyos - crediticios por parte de las entidades financieras de desarrollo regional. Para los partidarios de esa participación, su existencia previa supone un conocimiento lo suficientemente profundo de la empresa como para identificar sus verdaderas necesidades y el carácter de su contribución al desarrollo regional. En cambio los tratadistas que se oponen a la obligatoriedad de la toma previa de participaciones y entienden los apoyos crediticios de manera autónoma, estiman que hay muchas ocasiones en las que basta la concesión de crédito a medio y largo plazo para - equilibrar la estructura financiera de la empresa en cuestión.

Además de que las graves dificultades que encuentra la entidad de desarrollo regional debido a los prejuicios de los pequeños empresarios que no quieren compartir la gestión con ningún otro grupo e - institución, desaparecen en el caso del crédito.

Las coordenadas a tener en cuenta para juzgar las peticiones de fondos en préstamo a medio y largo plazo son diferentes a las adoptadas por el resto de intermediarios financieros. Los criterios bancarios no resultan válidos aquí puesto que las entidades financieras de desarrollo regional deben ir mucho más allá y prestar su apoyo a muchas de las propuestas que serían rechazadas según aquellos criterios. Esto no quiere decir que van a embarcar sus fondos en cualquier proyecto sin so pesar los riesgos implicados ni su viabilidad sino que tratará de medir ambos parámetros respecto a prestatarios que por una serie de características como el tamaño de la empresa o su alejamiento de los núcleos - financieros importantes son rechazados por el resto de entidades, aun a pesar de su rentabilidad intrínseca.

La concesión de créditos obliga a las entidades financieras de desarrollo regional a controlar minuciosamente los proyectos a los - que van destinados supervisando el empleo de los montantes entregados y los resultados de la gestión. En los contratos de préstamo se estable--

cen una serie de cláusulas que permiten en todo momento el examen de la contabilidad y de los lugares de trabajo del prestatario.

Otro tema de discusión al respecto y que ha provocado actuaciones divergentes es el de si estos préstamos deben tener unos intereses bonificados de algún modo o si deberían contratarse al mismo tipo que registre el mercado. En el primer caso se plantea el problema de de limitar las iniciativas concretas que merecen esta bonificación o si se va a aplicar a todos los proyectos de la entidad financiera de desarrollo regional.

Esta cuestión ha sido muy controvertida puesto que la mayoría de los estudiosos del tema rechazan la concesión de créditos "blandos" o bonificados debido a que suponen una asignación ineficiente de recursos y el planteamiento de proyectos con pocas posibilidades de sobrevivir una vez enfrentados con las condiciones reales del mercado. -- Por otro lado las ventajas concedidas a estas entidades en la mayoría de los países en cuanto a las exenciones fiscales y las dotaciones privilegiadas de fondos son entendidas por algunos como correspondientes a una contrapartida de intereses bonificados en sus operaciones activas. -- Parece, sin embargo, más correcto interpretar que las ventajas concedidas a la entidad financiera de desarrollo deben servir para contrapesar el riesgo que estas instituciones aprecian de manera más generosa que los intermediarios financieros clásicos.

Un significado paralelo a la concesión de créditos tiene el otorgamiento de garantías con lo que los fondos son proporcionados por los intermediarios crediticios tradicionales contando con la garantía de la entidad financiera de desarrollo regional como cobertura.

La práctica bancaria tradicional pone un gran énfasis en la garantía antes de conceder los préstamos solicitados sin tener en cuenta la productividad posible de la empresa ni sus perspectivas futuras. -- Las entidades de desarrollo que deben tener una visión diferente, al apo

yar a las empresas más útiles de cara al desarrollo tomando en considera
ción los datos que no son sopesados por los intermediarios financieros -
clásicos, pueden completar las garantías exigidas por aquéllos en razón
a las diferentes perspectivas con las que se enfrentan a la promoción em
presarial.

Esta actividad tiene la ventaja de que no exige un desembolso
inmediato de numerario el cual solo deberá ser utilizado en el caso de -
que la empresa garantizada no pueda hacer frente a los compromisos con--
traídos. Tal facilidad constituye a la vez un inconveniente puesto que -
puede inducir a la entidad de desarrollo a prestar su garantía con exce--
siva ligereza, sin un estudio profundo de las iniciativas propuestas.

En lugar de otorgarles directamente la garantía puede crearse
un consorcio o una sociedad de garantías recíprocas que sea avalada por
la entidad financiera de desarrollo.

La idea de emitir empréstitos colectivos por parte de las en--
tidades financieras de desarrollo regional se debe a la adaptación de --
una práctica francesa anterior, por parte de las sociedades regionales de
aquel país. Bajo esta modalidad las entidades de desarrollo agrupan las
peticiones de las empresas que según su criterio y el de la Administra--
ción son idóneas para favorecer el crecimiento regional y se encargan de
la emisión de un empréstito en su propio nombre y cuyo importe reparten
íntegramente entre las empresas solicitantes. Una serie de cautelas seña--
ladas por la práctica y la constitución de un fondo de garantía gestiona--
do por la entidad emisora completan el esquema de esta figura, de gran --
éxito en las S.D.R. francesas y que trata de ser imitada en el resto de
las entidades de desarrollo enclavadas en otros países.

Las modernas técnicas de leasing y factoring han ofrecido nue--
vos instrumentos de actuación a las entidades financieras de desarrollo
regional. El leasing o arrendamiento financiero especialmente de carác--
ter inmobiliario, tiene una serie de ventajas indudables para las empre--

sas como son las de mantener intactas sus posibilidades de endeudamiento permitir la amortización directa de los bienes de equipo y edificios y - sobre todo poder emprender directamente la producción sin tener que dedicar ningún esfuerzo a las lentas tareas previas de estudio de los mercados para el diseño del posible producto y establecimiento del proyecto - con todas sus características técnicas y de construcción de las instalaciones industriales, con los problemas de elección entre las diferentes tecnologías. La entidad financiera de desarrollo regional bien directamente, o a través de una sociedad filial especializada en el leasing, debe tomar sobre sí esta responsabilidad con la que a la vez que completa la escasa capacidad empresarial existente tiene la oportunidad de modelar las instalaciones según los procedimientos más modernos y en relación con la estrategia más acorde respecto al logro del desarrollo regional.

El factoring supone la gestión de las ventas realizadas anticipándose por su mediación el cobro de los stocks facturados y descargando a la empresa de esta pesada carga para que se dedique solamente a la producción que debe constituir su preocupación principal. Los servicios de factoring pueden ser llevados a cabo, asimismo, por la propia entidad financiera de desarrollo o a través de una empresa filial cuando el volumen lo merezca.

Las actuaciones que hemos calificado como no financieras son las que constituyen el carácter diferencial de las entidades de desarrollo junto con una adscripción territorial precisa de las actividades de contenido financiero. Las funciones no financieras resultan muy variadas puesto que el criterio delimitador parte de considerar todas las que no tienen esa caracterización. El núcleo de esas tareas lo forman las actividades de asesoramiento pero también puede incluirse la construcción de infraestructura en cuanto resulta una preparación previa para la promoción de las empresas directamente productivas.

La asistencia técnica, administrativa, organizativa y geren--

cial resulta indispensable para apoyar el desarrollo económico regional puesto que se parte de un déficit de capacidad empresarial que debe ser llenado por la entidad de desarrollo. Este tipo de apoyo a la vez que completa las deficiencias de formación de los empresarios para llevar a cabo su labor lo más eficazmente posible, los capacita para una vez asimiladas las modernas técnicas de gestión y administración, poder emprender proyectos de mayor envergadura por sí mismos.

Estas tareas comprenden un espectro muy amplio de actuaciones entre las que se cuentan el suministro de servicios de todo tipo -- que solo resultan accesibles a las grandes empresas pero que se convierten en posibles para las pequeñas y medianas unidades de producción gracias a la mediación de la entidad financiera de desarrollo regional. -- Además se engloba en ellas tanto la racionalización de la gestión empresarial como la organización de sus funciones internas en el plano jerárquico y operativo.

Dentro del campo de la Ciencia Regional se ha puesto recientemente de relieve con mayor énfasis, al desecharse los planteamientos neoclásicos, la importancia que tiene para el desarrollo la difusión de las innovaciones tanto tecnológicas como de gestión. Se ha llegado a -- afirmar a este respecto que es la accesibilidad a la información el factor principal de producción por encima de los clásicos trabajo y capital (*).

Por ello y además de las prestaciones concretas llevadas a cabo por la entidad financiera de desarrollo regional, su contacto con las empresas favorece la creación en éstas de una mentalidad innovadora hacia las técnicas más modernas tanto de producción como de gestión que supongan una mejora en los métodos empleados no solo en una ocasión dada, sino como actitud general que las lleve a un perfeccionamiento continuo de sus métodos y actuaciones.

(*) P.O. PEDERSEN. Urban-Regional Development in South America: a Process of Diffusion and Integration. Mouton. Paris 1975

Las entidades financieras de desarrollo regional propician a este respecto la circulación de la información económica, técnica y legislativa entre las empresas regionales contribuyendo a un acercamiento al ambiente económico, a los mercados y al resto de las fuerzas que confluyen en la evolución coyuntural del sistema en el que se integran.

Respecto a la prestación de los servicios de asistencia técnica se ha planteado la cuestión de si solamente deberían ser concedidos a las empresas participadas o a todas las pequeñas y medianas unidades de producción ubicadas en la región. Aunque parece más lógico que se adopte la última solución teniendo en cuenta que las entidades financieras de desarrollo regional no son un "holding" de carácter lucrativo sino que llevan a cabo una labor de servicio a la región, existen una serie de problemas graves en este sentido como la posibilidad de solicitud de asistencia técnica por parte de empresas competidoras de las que están incluidas en el grupo de participadas por la entidad de desarrollo. En este caso no solo resulta muy comprometido para la institución, delimitar el nivel al que debe llegar su asesoramiento, sino que puede provocar una serie de recelos en las empresas, dedicadas al mismo sector, que cuentan con su participación accionaria.

En el caso de que se decida extender la prestación de asistencia a todas las empresas de la región que lo soliciten este servicio que resulta muy costoso si se desempeña con la debida profundidad, debería ser subvencionado al menos en parte por la Administración regional o estatal, puesto que puede ser considerado como un servicio público. La discriminación entre los servicios que deben correr a cargo de la subvención pública y los que deben ser soportados por la empresa beneficiada resulta también problemática. El criterio más razonable parece ser el de cargar a las empresas solicitantes solamente aquel tipo de asesoramientos que se consideren como especializados, pero no los de carácter general.

Dado lo costoso que hubiese resultado para la entidad financiera de desarrollo el montaje de un servicio de investigación y asesoramiento por sí misma y ex novo, éstas han aprovechado todos los centros de estudio e investigación establecidos con anterioridad en la región, coordinándolos para un mejor servicio a los intereses del territorio.

El carácter de la asistencia técnica prestada adopta lineamientos diferenciados según se encuentre ubicada la entidad financiera de desarrollo regional en un espacio más o menos desarrollado. En las regiones más avanzadas en las que existe mayor capacidad empresarial el eje de la asistencia se desplaza hacia la descongestión de las zonas de gran concentración productiva, la corrección de la monoactividad industrial y la lucha contra la polución. Además la dotación de infraestructura, de la que nos ocuparemos a continuación, puede ser cometido de las entidades establecidas en las regiones de mediano o gran desarrollo debido a que una vez realizadas las obras básicas los empresarios locales se ocupan de poner en marcha las actividades directamente productivas.

La asistencia técnica supone una actuación realmente innovadora en la concepción de estas entidades y representa la trabazón última en el amplio abanico de actividades que llevan a cabo. Este componente es el que realmente diferencia a las entidades financieras de desarrollo regional del resto de los intermediarios financieros clásicos y el que hace que cumplan todos los requisitos necesarios para impulsar el crecimiento. Más que concebir las entidades de desarrollo como intermediarios financieros que tienen unos ciertos compromisos de apoyo técnico y asesor, debería conceptuárseles como centros de elaboración de iniciativas y de apoyo a las empresas regionales que emplean una serie de medios para llevar a cabo su tarea y entre estos medios destacan, por su importancia y efectividad, los financieros. Esta caracterización no excluye su clasificación como intermediarios crediticios puesto que realizan funciones de tal naturaleza, pero dejando claro que estas funciones son solo una parte de su cometido.

La intervención de las entidades financieras de desarrollo regional en la dotación de infraestructura ha sido adoptada por algunas de estas instituciones ante la constatación de que resulta inviable el establecimiento de empresas directamente productivas sin una base previa de infraestructura. Este tipo de actividad adopta un carácter intermedio entre la asistencia técnica y las actuaciones de tipo financiero, especialmente respecto al leasing inmobiliario.

El contenido de esta función, que muchos autores consideran como delegada por parte de los poderes públicos regionales que es a -- quienes compete directamente y que en algunos de los países se encarga a otras entidades de carácter específico, es muy amplio. Hasta la fecha las entidades regionales se han centrado de manera casi exclusiva en la dotación de suelo industrial pero su verdadero cometido en este campo -- abarca todos los aspectos de la infraestructura desde la física a la social.

Para la prestación de esta función, una vez aceptada dentro del modelo de entidad financiera de desarrollo regional, lo más práctico ha resultado la creación de entidades filiales para la construcción de cada zona industrial concreta o de cada tipo de dotación infraestructural. En estas sociedades a las que la entidad de desarrollo regional presta su asesoramiento y todas las ventajas de su propio staff, pueden participar los entes locales interesados en la dotación de cada estructura básica concreta (región, provincia y municipio).

En la construcción de infraestructuras y en su puesta en marcha definitiva, especialmente en lo que se refiere a las áreas industriales, intervienen todas las actividades de las entidades de desarrollo regional. La promoción de empresas a establecerse exige en muchas ocasiones la toma de participaciones y la adquisición del suelo y las naves industriales requieren una concesión de facilidades crediticias. La fase de estudio y asesoramiento se inicia con las diversas elaboraciones previas al establecimiento del polígono industrial para delimitar --

su zona y características. Posteriormente, la entidad debe realizar una serie de tareas informativas de cara a los posibles empresarios interesados y, finalmente, deberá asesorarles en su implantación y en los primeros problemas que se presentan en toda empresa en su establecimiento, hasta que se adapta a su habitat e inicia su despegue.

5. Perspectivas y futuro.

Descritos los objetivos y las funciones que se encomendaron a las entidades financieras de desarrollo regional, tanto en los textos normativos como en la práctica de su operativa, tratando de hallar un perfil más o menos común dentro de su diversidad, debemos referirnos -- ahora a las perspectivas de su labor y al posible futuro dentro del servicio a los objetivos del crecimiento regional.

La introducción de las entidades financieras de desarrollo regional dentro del sistema crediticio debe ejercer un efecto beneficioso para la orientación de las inversiones, el flujo de las financiaciones y el destino del ahorro en el seno de la región. Su instauración podría modificar en cierto grado el entorno económico en el que actúan y cuya estructura condiciona las decisiones de los empresarios.

La aparición en el medio regional de las entidades financieras de desarrollo representa la existencia de una serie más amplia de alternativas de actuación y mayores posibilidades de financiación y de inversión para la pequeña y mediana empresa. Estas mayores posibilidades supondrán una serie de decisiones de los empresarios que aparte de las operaciones a que den lugar traerán consigo una mejora de las expectativas generales.

Además de aumentar las alternativas de financiación para -- las empresas regionales y las posibilidades de acceso al crédito constituyen una puerta abierta hacia la mejora de la gestión administrativa y

organización de las empresas. Hay que tener en cuenta, a este respecto, que los criterios adoptados por las entidades financieras de desarrollo regional respecto al crédito resultan muy diferentes de los que emplean las entidades tradicionales con lo cual no solo aumentan la cantidad de los fondos disponibles sino que su distribución es diferente haciendo - posible por tanto la selección de proyectos que, a pesar de ser útiles en alto grado para el desarrollo regional nunca hubieran sido emprendidos en el seno del sistema financiero tradicional. La dotación de capital propio llevada a cabo mediante la toma de participaciones en un medio en el que resulta muy difícil la captación de capital de riesgo hace que la empresa pueda dotarse de equipos más completos de fabricación y a la vez que mejoren sus posibilidades de obtener recursos ajenos por medio del sistema financiero tradicional. Este reforzamiento se obtiene también de manera directa por medio de las garantías concedidas por la entidad financiera de desarrollo ante el resto de los intermediarios fi nancieros.

La asistencia técnica, administrativa y organizativa que la - creación de estas instituciones pone al servicio de las empresas regionales constituye el rasgo más innovador de su contribución a la mejora de la estructura empresarial del territorio donde se ubican. Este tipo de actuación supone un conjunto acumulativo de esfuerzos para lograr po ner en marcha un conjunto de empresas no solo dotadas de la tecnología más avanzada en los procesos de fabricación y en la gestión, sino con - una mentalidad dispuesta al cambio y a la adopción de las técnicas de - vanguardia. El conjunto de empresas asesoradas por la entidad financiera de desarrollo regional al aplicar una serie de mejoras progresivas en la gestión, organización y administración, supone un ejemplo para - el resto de las unidades de producción que, convenientemente divulgado, - puede dar lugar a un cambio en el clima respecto a la innovación y como consecuencia un incremento de productividad y de la ventaja comparativa de los productos regionales.

Las entidades financieras de desarrollo regional a fin de ob

tener estos resultados innovadores respecto al sistema económico de la región en la que se ubican deben cumplir una serie de especificaciones que las diferencian del resto de los intermediarios financieros y que justifican la creación de unas entidades nuevas puesto que su labor no es llevada a cabo por ningún otro organismo o institución.

Entre estas características se cuenta su dedicación a los - objetivos de desarrollo según los lineamientos emanados de los entes pú- blicos de cada región. Esta finalidad principal orienta toda la labor de las entidades regionales puesto que las compromete a tratar de sumi- nistrar los ingredientes necesarios para que el desarrollo se lleve a cabo de la forma más rápida y equilibrada posible. La relación de se- guimiento entablada respecto a la planificación regional supone además una participación de las fuerzas locales en la elección de los objeti- vos a emprender.

Aunque sea de manera indirecta y a través del ente autónomo regional las alternativas seguidas por la entidad financiera de des- arrollo reflejan las preferencias de los ciudadanos integrados en la - región, lo que no ocurre con ningún otro tipo de intermediario finan- ciero, los cuales siguen para su actuación no solo las directrices de mayor beneficio, sino que dentro de éstas tratan de ajustarse a las ex- pectativas y preferencias de sus dirigentes que en muchas ocasiones no pertenecen siquiera al ámbito de la región.

Las entidades financieras de desarrollo regional, por otra parte, tratan de manera preferente de movilizar tanto los ahorros como la posible capacidad empresarial de la propia zona territorial aunque intenten también, de manera secundaria, el obtener recursos del resto de las regiones del país y de los mercados internacionales y atraer empre- sarios de otros ámbitos.

Otro carácter privativo es el de tratarse de entidades que llevan a cabo toda su actividad en un territorio definido y se ajustan

estrictamente a los límites de ese espacio geográfico en el desarrollo de su función.

En el aspecto operativo la principal característica diferenciadora es la prestación de asistencia técnica, administrativa y organizativa a las empresas que constituye su aportación más trascendente. También resulta definitoria su adscripción al servicio de las pequeñas y medianas empresas regionales y la óptica diferente con que estas entidades abordan la toma de participaciones accionarias y la concesión de créditos.

Dentro de los diversos sistemas financieros de los países - donde las entidades de desarrollo regional han sido establecidas o lo serán en el futuro, su encaje se muestra en principio problemático aunque llegarán a ajustarse al marco de entidades existentes con el transcurso del tiempo.

En el campo de la toma de participaciones en las empresas - la competencia resulta muy débil. Las únicas entidades que pueden tener un cometido similar son los bancos industriales o de negocios y en algunos países ciertos organismos de la Administración Central que se ocupan de la toma de participaciones. También adquieren participaciones societarias los holdings o grupos de empresas y las sociedades y - fondos de inversión mobiliaria.

Los bancos industriales o de negocios dependen en la mayoría de los casos de bancos comerciales matrices a los cuales está unido un grupo de empresas de variada significación. El grupo utiliza al banco industrial para promover la creación de nuevas empresas o reorganizar alguna de las existentes mediante la toma de participaciones mayoritarias. Además de estas actuaciones conceden créditos tanto a largo como a corto plazo a las empresas controladas.

A diferencia de las entidades financieras de desarrollo re-

gional los bancos industriales o especializados en las operaciones a medio y largo plazo no tienen ningún compromiso con el desarrollo económico de ninguna región concreta ni con los planes adoptados por los entes autónomos regionales. Además, estos intermediarios tratan de liberarse lo más rápidamente posible de los paquetes de acciones adquiridos cediéndolos al mejor postor, sin plantearse los efectos que sobre la empresa puede tener tal transmisión. En el caso de que deseen mantener la nueva unidad de producción vinculada al grupo promotor, estas participaciones permanecerán en poder del banco industrial o serán traspasados a otro de los miembros del grupo. Las acciones en favor del desarrollo regional de estos bancos serán fruto del azar puesto que su actuación normalmente tenderá a concentrarse en los espacios más desarrollados.

El papel de la entidad de desarrollo es muy diferente también en cuanto a las cautelas adoptadas para la enajenación de las participaciones y en cuanto a que éstas se hallan en minoría respecto al resto de los grupos cofundadores. La distinción fundamental parece ser, no obstante, el tipo de empresas a las que se dirigen que en el caso de las entidades de desarrollo son las medianas y pequeñas y en los bancos de negocios las de gran tamaño y el énfasis puesto en el desarrollo regional por las primeras.

La forma en la que actúan en la práctica los bancos industriales y las entidades conexas les acerca a los holding o grupos de empresas que suponen la adquisición de una serie de unidades de producción para coordinar su actividad bajo una sola dirección. La entidad financiera de desarrollo regional también constituye una especie de grupo con las empresas participadas pero sus características son muy diferentes, puesto que en ningún momento asume su liderazgo ni la responsabilidad de la gestión al ser sus participaciones minoritarias. Además, la entidad de desarrollo trata de enajenar los paquetes de acciones adquiridas cuando la empresa ha madurado lo suficiente para no necesitar su apoyo mientras que los holdings solamente se desprenden de las acciones de una sociedad participada cuando ésta no resulta útil a los objetivos

globales del grupo. También separa a ambos tipos de grupos la motivación regional presente en las sociedades financieras de desarrollo y totalmente ausente en los holdings.

Las entidades de inversión colectiva como las sociedades y los fondos de inversión adquieren una cartera de acciones cotizadas en Bolsa de la manera más diversificada posible y tratando de aprovechar las ventajas que les ofrece el movimiento bursátil. Estas instituciones no tienen en cuenta para nada las realidades empresariales implicadas, ni la posible ubicación de las unidades de producción. Además por el tipo de valores que constituyen el objeto de su mediación estas entidades ponen el acento en las acciones de las grandes empresas industriales y de servicios y no en las pequeñas y medianas.

En los países en los que existen instituciones estatales dedicadas a la toma de participaciones en las empresas, la óptica con la que operan resulta muy diferente a la adoptada por las entidades financieras de desarrollo regional puesto que suelen ser industrias de base de gran tamaño en las que no se tiene en cuenta para nada su relación con el crecimiento regional. En otros casos este conjunto está formado por empresas en fase de reestructuración o por unidades de producción que han pasado a depender del Gobierno por motivos sociopolíticos o de salvamento. Tampoco en este tipo de operaciones ruinosas y de difícil justificación, siguiendo criterios puramente económicos, deberían intervenir las entidades de desarrollo regional.

En el aspecto de la toma de participaciones la labor de las entidades de desarrollo tiene una importancia notable en cuanto que se ocupa de proveer de capital de riesgo a la pequeña y mediana empresa -- del que suele estar muy mal dotada y que no encuentra fácilmente en el sistema financiero tradicional. Si a esto añadimos las tareas conexas de preinversión que comprenden la identificación de los sectores y proyectos concretos más idóneos desde el punto de vista del desarrollo regional y la búsqueda de empresarios que los pongan en marcha junto con

la entidad de desarrollo convendremos en que se trata de uno de los -- campos de actuación más adecuados para los fines de estas entidades y en el que pueden realizar una labor más eficaz.

4

La concesión de crédito a medio y largo plazo suele estar en una situación más favorable puesto que resulta cubierta por ciertos tipos de intermediarios aunque nunca lo sea en su totalidad. El problema, en este caso, suele ser la falta de atención a las pequeñas y medianas empresas a las cuales se les concede en el mejor de los casos créditos a corto plazo con posibilidad de renovaciones sucesivas. Este tipo de empresas tampoco tiene acceso por su tamaño y características a la emisión de empréstitos pues los mercados de renta fija, no excesivamente desarrollados en estos países, son monopolizados por las empresas de gran tamaño. Además de estos inconvenientes la lejanía geográfica también impide a las empresas apartadas de los centros financieros, el acceso al crédito de una manera fluida.

En este aspecto las entidades financieras de desarrollo deben actuar de manera complementaria con los intermediarios crediticios existentes avalando y garantizando a las empresas cuando lo estimen necesario. La labor a desarrollar dependerá del ámbito que adopten las entidades suministradoras de este tipo de crédito a medio y largo plazo. En las regiones donde no exista o adopte una pauta poco adecuada respecto a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas las entidades financieras de desarrollo regional deberán completar su prestación a fin de que se adapte a los tipos y plazos de inmovilización del capital fijo de las empresas. Las deficiencias de los mercados de capitales en cuanto a que existan prejuicios y trabas de origen histórico y consuetudinario que impidan el acceso al crédito a empresas perfectamente rentables deberían ser cubiertas por las entidades financieras de desarrollo regional, por medio de técnicas específicas como los empréstitos colectivos.

Sin embargo, es en el campo de la asistencia técnica, admi--

nistrativa y organizativa combinada con la experiencia financiera adquirida en sus otras actividades y centrada en el desarrollo regional, donde las entidades estudiadas tienen un campo de actuación inédito que a la vez supone el acondicionamiento de todas las facetas necesarias para que se produzca el desarrollo. En algunas de las regiones más avanzadas es posible que existan centros de estudio o de promoción industrial pero su labor es solo una pequeña parte de la que tienen a su cargo las entidades financieras de desarrollo regional y deben integrarse con ellas o, al menos, colaborar en sus tareas como elementos auxiliares.

El repaso que hemos hecho a las posibilidades operativas que albergan las entidades financieras de desarrollo regional para llenar una serie de vacíos de naturaleza crediticia y no crediticia existentes en las regiones parece aconsejar a priori su instrumentación. El conjunto de elementos que suponen puede ayudar a superar los problemas que representa el subdesarrollo de unas zonas y la excesiva concentración de otras aunque no constituya una panacea ni sirva para superar todas las carencias existentes, especialmente cuando no se les dota de los recursos necesarios para que lleven a cabo un impulso eficaz del crecimiento que rompa la inercia de los factores retardatarios.

A pesar de la validez de la idea básica que inspira a las entidades financieras de desarrollo regional es necesario resolver aun numerosos problemas respecto a su reglamentación jurídica, a sus esquemas operativos, a sus relaciones con los organismos autónomos regionales y, especialmente, con la realización de los planes de desarrollo de la región, al control de su actuación, a su organización interna y a su colocación dentro del sistema financiero existente que asume características diferenciadoras en cada una de las regiones.

Existen además grandes riesgos que acechan a las entidades financieras de desarrollo regional como el peligro de la deformación de sus verdaderos objetivos debido a presiones y manejos sociopolíticos y electoralistas cuando la institución se convierte en un departamento --

más de los gobiernos autónomos regionales por una vinculación excesiva y mal entendida. Este peligro se concreta en la actuación de las entidades de desarrollo regional en actividades de "salvamento" que suponen en la mayoría de las ocasiones unas pérdidas continuas y crecientes y en el olvido del principio de rentabilidad en su gestión que les hace intervenir en iniciativas de eficiencia muy discutible. Pero estos peligros no son una consecuencia de la aplicación del modelo, sino de su desfiguración.

Además de los riesgos indicados, que solo pueden ser obviados con una configuración independiente y con una prudente administración, existen un sinnúmero de dificultades ambientales respecto a la aceptación del papel de las entidades financieras de desarrollo regional que solo serán vencidas con el paso del tiempo y con la demostración palpable de una acción eficaz.

Las entidades financieras de desarrollo regional en el plano teórico parecen un instrumento válido para propiciar el desarrollo pero como todos los marcos institucionales su eficiencia depende del contenido que se les sepa otorgar y sobre todo del entusiasmo y la colaboración que les presten aquellos grupos a los que va dirigida su acción: los empresarios medianos y pequeños y los ahorradores de la región.

La puesta en funcionamiento de estas entidades en los diferentes territorios regionales arroja una serie de resultados heterogéneos muy difíciles de valorar en conjunto, teniendo en cuenta además que su período de funcionamiento ha sido muy breve puesto que no llega a un cuarto de siglo en las entidades más antiguas. Para juzgar estos resultados deben tenerse en cuenta, asimismo, las limitaciones a que han estado sometidas en su instrumentación concreta como la escasez de fondos propios, la ausencia de desgravaciones fiscales, la enumeración excesivamente amplia y ambiciosa de sus objetivos, etc. Por otra parte, la ausencia hasta la fecha de planes de desarrollo regio-

nal en los que encuadrar su acción y contrastar su actividad limita el juicio a realizar a una enumeración de empresas participadas, préstamos concedidos y empleos creados a través de su acción. No resulta posible, sin embargo, valorar la solidez económica y las perspectivas de las empresas apoyadas ni la contribución de estas empresas en mayor o menor medida a un tipo de desarrollo planeado por la región en base a las preferencias de sus habitantes puesto que no se han elaborado aun estos planes que, no obstante, parecen llamados a establecerse en el futuro.

Dentro de las limitaciones que ofrece un panorama de entidades con atribuciones diversas y situadas en medios ambientales diferentes o en los que no puede afirmar que la experiencia resulte uniforme, podemos tratar de ofrecer una visión resultiva de su actuación.

Entre las entidades examinadas solo dos tipos cuentan con la experiencia suficiente por su duración para ofrecer unos resultados concretos: las sociétés de développement régional francesas y las società finanziaria regionali italianas. Ni las sociedades para el desarrollo industrial regional españolas ni las sociétés de développement régional y las sociétés régionales d'investissement belgas tienen un período de actuación suficiente ni han desarrollado totalmente sus posibilidades operativas.

Respecto a los recursos puestos a disposición de las entidades de desarrollo diremos que su cuantía varía considerablemente de un país a otro y que mientras en la mayor parte de los casos solo se han utilizado hasta la fecha los recursos propios en espera de la captación de fondos ajenos éstos se utilizan en gran escala solamente en uno de los países estudiados a través del mecanismo de los empréstitos colectivos.

Las operaciones activas de carácter financiero han tenido -

x en general un carácter vacilante desarrollándose más en los últimos tiempos la prestación de créditos a costa de la toma de participaciones en empresas que constituye su instrumento más genuino. Esto se ha debido -- en gran parte al menor riesgo que comporta la concesión de créditos y a su rentabilidad que resulta mayor y con un menor diferimiento. La creciente realización de operaciones financieras con rendimientos más elevados y mayor estabilidad pero sin relación alguna con los objetivos de desarrollo regional está conectada con las pérdidas experimentadas -- por algunas de estas entidades en el pasado, y que se intentan corregir desnaturalizando de algún modo su finalidad.

El asesoramiento técnico y de gestión ha sido muy poco instrumentado hasta la fecha a pesar de tratarse del elemento básico de su acción. Sólo en los casos en los que existían en la región elementos -- previos consistentes en centros de promoción y de estudios empresariales se han articulado una serie de servicios en este sentido.

Los resultados económicos obtenidos varían de uno a otro modelo puesto que en unos casos está claramente definida la necesidad de que las operaciones emprendidas resulten rentables mientras que en otras ocasiones esta obligatoriedad se diluye en consideraciones socioeconómicas de difícil justificación, en muchos casos. A grandes rasgos puede decirse que los resultados son positivos en aquellas entidades de naturaleza privada que adoptan claramente el principio del beneficio y que -- tienen una cierta independencia operativa respecto a los poderes públicos y negativos en aquellas en las que estas consideraciones no se encuentran por unas u otras causas.

Añadamos finalmente que estas entidades suelen responder a -- un modelo semejante en cada uno de los países en los que se hallan establecidas salvo en un caso (Italia). También con la excepción del mismo caso gozan de una serie de ventajas fiscales y financieras concedidas -- por la Administración como compensación a la labor realizada en pro del desarrollo en la que desempeñan una tarea que corresponde en principio

./..

58.

al Gobierno. Su carácter jurídico es el de sociedades anónimas aunque - el capital es en unos casos de mayoría pública mientras que en otros re sulta poseído en su mayor parte por entidades privadas, especialmente - intermediarios financieros e, incluso, por particulares.

A pesar de todos los avatares y de las limitaciones puestas de relieve por la práctica y que deben ser corregidos de manera paulatina, creemos que las entidades financieras de desarrollo regional pueden constituir un instrumento de crecimiento para las regiones europeas, -- siempre que se respeten las características propias del modelo y no se trate de forzar su dinámica hacia comportamientos inadecuados. Las desnaturalizaciones que puede provocar en su actuación las presiones de -- los poderes públicos no hacen más que provocar su fracaso e invalidar la imagen de un tipo de entidad financiera que puede ser útil, si se estructura dentro de sus propios términos.

./..

D. LAS ENTIDADES DE DESARROLLO REGIONAL EN EUROPA

Europa Occidental ha logrado en los últimos años unas altas cotas de desarrollo después de la gran catástrofe que supuso la segunda guerra mundial. La decadencia del continente que comenzó en el siglo presente parece paliarse a partir de la creación de las Comunidades Europeas que agrupan en su seno a los países más avanzados del área.

Pero la prosperidad y el crecimiento europeos adoptan una distribución muy irregular en el espacio y estas desigualdades van incrementándose con el transcurso del tiempo y en parte también a causa de la misma unión económica que significa el Mercado Común.

En los años posteriores a la primera guerra mundial ya se inició la creación de una serie de entidades de promoción que significaban la intervención del Estado en la economía favoreciendo a ciertos sectores por medio de créditos bonificados. En la segunda postguerra esta tendencia se intensificó acuciados los diferentes países por la tarea de reconstrucción. Fue la propia labor de puesta en marcha de las actividades económicas una vez finalizado el conflicto la que puso de relieve las disparidades existentes entre unas y otras zonas de los territorios de cada nación.

Reflejando estas preocupaciones el Tratado de Roma que crea la Comunidad Económica Europea y que se firma en 1957 recoge en su Preámbulo la preocupación de "reforzar la unidad de sus economías y de asegurar el desarrollo armónico reduciendo la distancia entre las diferentes regiones y el retraso de las menos favorecidas". Esos años serán también los que vean surgir las primeras entidades financieras de desarrollo regional primero en Francia y posteriormente en Italia.

En la creación de estas entidades que en un principio se muestra como un expediente más en un conjunto de medidas para combatir los problemas de desempleo y de debilidad de la inversión, aparecen como -- inspiradores tanto la instrumentación realizada en aquellos años, de -- los bancos de desarrollo en los países recientemente emancipados de la tutela colonial como la implantación en los Estados Unidos del sistema de apoyo a la pequeña y mediana empresa conocido como Small Business Administration.

En el aspecto motivacional de la instrumentación de las entidades financieras de desarrollo parece que debe hablarse de que llegados a un estadio de crecimiento elevado los países prestan mayor atención a las características de ese crecimiento y a su distribución en el espacio que en las primeras etapas en las que se intenta incrementar el desarrollo a toda costa, sacrificando la eficacia a la equidad. Además de esto, el protagonismo cada vez mayor de la región en los últimos -- tiempos hace que se trate de dotarla de un auxiliar específico para apoyar el desarrollo decidido y programado desde esa instancia territorial.

Siguiendo al profesor Cuadrado Roura diremos que en el conjunto europeo y dentro de la nota común de la gravedad de los desequilibrios existentes pueden establecerse de manera general y salvando las -- limitaciones y matices diferenciadores dos grupos de países en relación con la importancia y naturaleza de las desigualdades regionales (*).

En el primer grupo figurarían los países de tradición germano-sajona incluyendo a los nórdicos (Inglaterra, Alemania Occidental, -- Austria, Suiza, Holanda, Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia). Las -- diferencias de desarrollo y por ende de renta no resultan --

(*) J.R. CUADRADO ROURA. Sociedades de Desarrollo Regional con participación pública: el caso español, incluido en la obra "La Empresa Pública Española: Estudios". -- Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1980

tan amplias entre las distintas zonas geográficas puesto que el desarrollo se ha llevado a cabo de manera más uniforme quizás como consecuencia de la mayor homogeneidad del territorio.

En estos países el grado de desarrollo de cada una de las zonas se muestra mucho más equilibrado y los problemas tienen un carácter puntual y parcial. Los más importantes conflictos se deben a la existencia de zonas deprimidas en las que la industria, pujante en otras épocas, se encuentra en recesión y necesita una labor de reconversión productiva intensa. Las zonas de predominio agrícola tradicional precisan, por su parte, un esfuerzo de mecanización y formación técnica de la población facilitando la reconversión de la mano de obra excedentaria y frenando la emigración de los jóvenes. Las regiones fronterizas y las situadas en difíciles ubicaciones geográficas como las de alta montaña también precisan un tratamiento especial. A estos problemas debemos añadir el que resulta de más importancia y que se refiere a los centros superconcentrados en los que como consecuencia de los efectos de absorción se hallan la mayor parte de las actividades industriales y terciarias con lo que esto supone de congestión creciente, de fricción del espacio y contaminación ambiental.

La segunda categoría de países que podríamos llamar latino--mediterráneos porque en su mayor parte se ubican en el flanco sur del Continente (Francia, Bélgica, Italia, España, Yugoslavia, Grecia), tienen unas características distintas. El advenimiento de estos países al desarrollo ha sido posterior al del primer grupo, al que nos hemos referido, y ha supuesto la acentuación de un proceso de crecimiento desigual ya iniciado en estos territorios.

Aunque existan en este bloque de Estados los problemas de reconversión industrial, de potenciación de las zonas agrícolas y de regiones fronterizas, y se den ejemplos de concentración urbana perniciosa, las más graves y acuciantes diferencias se producen en cuanto a los desniveles de rentas y, por tanto, de nivel de desarrollo y de empleo entre unas regiones y otras.

El movimiento regional es decir, el movimiento que reclama la autonomía política y administrativa de aquellas zonas nacionales que cuentan con una tradición histórica y unos límites precisos es mucho -- más fuerte en los países del segundo grupo que en los del primero. En la especial virulencia del tema regional en los países latino-mediterráneos juega un papel preponderante la existencia de graves desigualdades que pueden tener como paradigma el grave dualismo Norte-Sur de la economía italiana pero que se manifiestan en el resto de los Estados con semejante dramatismo.

Las diferencias interregionales existentes en estos países - pueden haber dado lugar también a la creación de instituciones específicas para la consecución del desarrollo como las entidades financieras - de desarrollo regional que se hallan establecidas en la actualidad en el segundo grupo de países europeos mencionados aunque esta ubicación no - excluya su posible extensión futura al resto de las regiones puesto que podría resultar tal vez beneficiosa para resolver los problemas planteados a los países que hemos denominado germano-sajones o del primer grupo.

1. Los países con entidades de desarrollo regional.

Dentro del grupo de países que hemos caracterizado como latino-mediterráneos solo los más avanzados han logrado articular instituciones que pueden calificarse como entidades financieras de desarrollo regional en sentido propio.

El primer país en dotarse de estas instituciones fue Francia en cuyo suelo surge en 1956 la primera Société de Développement Régional ubicada en la región de Alsacia y denominada SADE. La última de las quince S.D.R. metropolitanas creadas tiene como territorio a Picardía y data su fundación de 1960.

En Italia habia sido instituida en 1955 una entidad denominada ISAP (Istituto per lo Sviluppo della Attivita Produttiva) que trataba de ofrecer capital de riesgo y asistencia técnica a las regiones ubicadas dentro del territorio del Mezzogiorno, pero la primera institución con el carácter inequívoco de entidad financiera de desarrollo regional fue la SOFIS (Società Finanziaria Siciliana) creada en 1958

En Bélgica una ley cuadro de 1970 propició la creación de -- las Sociétés de Développement Régional belgas siendo la primera instalada la SDRW (Société de Développement Régional Wallonne) que data de -- 1973. Posteriormente estas entidades fueron sustituidas a partir de -- 1979 por las Sociétés Regionales d'Investissement.

Finalmente en España fue constituida, como experiencia aislada, en 1972 la Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia (SODIGA). Posteriormente se crearon el resto de las sociedades para el desarrollo industrial regional existentes en 1976 y 1977. Este proceso de creación continua en la actualidad.

El orden cronológico de constitución de estas entidades resulta muy conectado con el grado de desarrollo de los países donde se han establecido hallándose en una relación directa ambos extremos. También la aparición de las entidades financieras de desarrollo regional ha estado muy relacionada con la política de carácter territorial llevada a cabo por los diferentes países que ha marcado asimismo las particularidades de cada uno de los tipos de entidad y su evolución posterior.

Las SDR implantadas en Francia surgieron como un instrumento más de la política regional en un momento en el que se iniciaba un proceso de descentralización a nivel del Plan y del Presupuesto. Las SFR italianas se fueron creando a lo largo de un dilatado proceso de concesión de la autonomía que se inició a partir de la promulgación de la -- Constitución de 1947 y que culminó con la articulación de las regiones

de estatuto especial en 1970. Las características de las sociedades de desarrollo establecidas en este contexto siguen muy de cerca los avatares de la legislación autonómica siendo utilizado el modelo en los primeros tiempos por el Estado mediante la creación de entidades financieras de desarrollo interregionales en el Mediodía o en el Centro del país. Posteriormente, las regiones, una vez que obtienen la autonomía - crean sus propias sociedades financieras regionales como instrumento - de apoyo a su futura planificación y a sus programas de desarrollo autónomos.

En Bélgica el establecimiento de las SDR forma parte de un complejo programa de ayudas e incentivos regionales puesto en marcha a partir del inicio de la regionalización definitiva que tiene lugar en 1970 con la división del país en tres regiones: Valona, Flamenca y Bruselense. Posteriormente, ante los problemas de control de las SDR se crearon las SRI dentro de un nuevo programa de reconversión industrial y de acción gubernamental en apoyo de la economía regional.

Las SODI españolas inspiradas en la SDR francesas aparecieron muy tardíamente debido a que existían inconvenientes políticos para el reconocimiento del hecho regional. En la actualidad tienen un carácter de organismos desconcentrados de la política territorial de la Administración Central mas que de entidades propiamente regionales.

A pesar de que los cinco modelos de entidades contemplados han adoptado la forma de sociedades anónimas, tratando de obtener la agilidad operativa que esta forma jurídica proporciona, se produce una diferenciación importante respecto al capital que se traducirá posteriormente en una distinta articulación de las sociedades de desarrollo respecto a los poderes públicos nacionales o regionales. Mientras las SDR francesas han adoptado una naturaleza privada a la vez que algunas de las sociedades italianas, el resto de las entidades establecidas en Italia a la vez que las españolas y belgas son de naturaleza pública. En las sociedades cuya mayoría de capital es ostentada por entidades -

privadas e incluso por particulares, se produce la contradicción de - una empresa de mayoría privada con finalidad pública aunque los partí cipes en el capital suelen ser entidades que no persiguen estrictamen te un fin de lucro sino el apoyo al crecimiento regional y al menos - en el caso francés cuentan con una serie de ventajas fiscales y de ga rantía como contrapartida.

En cuanto a la unidad del modelo diremos que todas siguen un patrón común, dentro de cada estado nacional (salvo cuestiones de detalle), excepto las establecidas en Italia que tanto en su constitu ción como en su posterior funcionamiento han sido reguladas por una - normativa muy diversa, aunque reconozca un origen común en la propia Constitución del país.

La legislación estatal italiana se ha entrecruzado con la normativa regional que, al no ser uniforme, ha dado lugar a una variada gama de sociedades financieras regionales.

La reglamentación única tiene una serie de ventajas eviden tes como la constitución de un grupo compacto que responda de una for ma unitaria a la instrumentación de la política económica aunque debe existir siempre una cierta flexibilidad para lograr la adaptación del modelo a las cambiantes condiciones del medio regional.

En la mayoría de los casos las entidades financieras de -- desarrollo regional gozan de un régimen fiscal y financiero específi co y que les ofrece una serie de ventajas como contrapartida a la fi- nalidad social de los objetivos que les han sido encomendados.

Como en casi todas las afirmaciones vertidas acerca de las entidades de desarrollo regional debe hablarse de la excepción italia na. Las SFR instituidas en Italia no tienen ningún régimen especial - de favor sino que las establecidas en el Mezzogiorno pueden aprovechar los incentivos acordados para cualquier empresa que se establezca en ese territorio. Tampoco gozan de ninguna ventaja en cuanto a la capta

ción de sus recursos propios ni para la emisión de empréstitos en las entidades de carácter público se confía en los fondos presupuestarios del Estado o de los Entes Autónomos Regionales, mientras que en las de carácter privado las instituciones financieras que forman la gran masa de su capital no se han planteado la captación de accionistas -- adicionales. La emisión de empréstitos debido a la mala situación de los mercados de renta fija en Italia y a la nula protección pública -- ha quedado inédita hasta el momento para las sociedades financieras -- regionales.

Las sociedades de desarrollo ubicadas en Francia han ido -- recibiendo una serie de apoyos que se han consolidado con la experien- cia. Aparte de las amplias exenciones fiscales concedidas, el Estado -- garantiza un dividendo mínimo y la emisión de los empréstitos agrupa- dos.

En España las sociedades para el desarrollo industrial re- gional gozan de exenciones fiscales y además sus obligaciones están -- incluídas en los circuitos privilegiados de crédito.

En Bélgica también las sociedades de desarrollo regional y las sociedades regionales de inversión han sido concebidas con una se- rie de privilegios financieros entre los que destaca la posibilidad -- de gozar de la garantía pública para los empréstitos e incluso para -- la promoción de nuevas actividades cuando se estime que existe un -- riesgo superior al usual.

Si ahora nos referimos al objeto de estas entidades vere-- mos que sus estatutos establecen en todos los casos como finalidad el desarrollo regional pero para llegar a este resultado existe una gran variedad de actividades que les son señaladas con mayor o menor preci- sión. Como resulta habitual, las entidades italianas plantean una gran variedad de cometidos desde la especialización en un sector específi- co hasta la preocupación por la dotación de infraestructura. En el ca

so español se pretende llegar al desarrollo regional a través del fomento del sector secundario exclusivamente, aunque en la práctica la labor de las sociedades para el desarrollo industrial regional se extiende a todos los campos de la actividad económica.

Resulta característico de las sociedades financieras regionales italianas el planteamiento de unos objetivos instrumentales muy ambiciosos y formulados de manera inconcreta que permiten cualquier tipo de actividad sin que se arbitren a renglón seguido los medios financieros necesarios para su realización. También las sociedades belgas y las españolas pecan de ampulosidad en sus objetivos y correlativamente de inconcreción e irrealismo.

En Francia el proceso seguido por la Administración ha sido la dotación progresiva de funciones conforme se han ido consolidando y tomando contacto con su entorno y con las necesidades sentidas por las pequeñas y medianas empresas regionales. En un principio solo se les permitió la toma de participaciones para posteriormente pasar a desempeñar actividades crediticias y habitárseles el expediente de los empréstitos colectivos.

En Bélgica las SDR no tenían atribuida la posibilidad de prestar su apoyo financiero a las empresas como ocurría con las entidades francesas en su primera formulación y sus sucesoras, las SRI, - continúan con idéntica característica. En las sociedades belgas destaca su adscripción a los poderes públicos como instrumento para una serie de tareas concretas que les serán encargadas junto con las dotaciones para su realización.

En el plano económico y de consecución de resultados solo las SDR francesas y las SFR privadas italianas tienen una clara formulación de que deben alcanzar una rentabilidad positiva debido fundamentalmente a su carácter privado. Esta rentabilidad positiva debe alcanzarse sin detrimento de su finalidad institucional de apoyo al desarrollo regional y tomando como base de actuación la idea de que la -

eficiencia alcanzada se mide por el rendimiento económico sin tener en cuenta excesivamente los planteamientos de carácter social:'. .

En el resto de las entidades financieras de desarrollo regional aunque se supone que deben conseguir beneficios o, al menos, lograr el equilibrio financiero el principio de rentabilidad económica no está muy claramente enunciado y esto ha permitido que, por ejemplo, las entidades italianas se vieran envueltas en numerosas actividades de salvamento que en algunos casos han motivado la extinción de la sociedad y, en otros, la han desviado hacia actividades financieras incompatibles con su finalidad para compensar las graves pérdidas debidas a las actividades de salvamento en las que se ha visto involucrada .

El control interno de la actuación de las entidades financieras de desarrollo regional dada su instrumentación jurídica, está teóricamente garantizado por las salvaguardias que supone la reglamentación de las sociedades anónimas. En las sociedades que tienen carácter público se confunde el control interno con el externo, pero, sin embargo, en las de mayoría privada debido a la importancia de su cometido y a las ventajas concedidas por la Administración ha parecido conveniente realizar un control externo. En las SDR francesas existen dos tipos de control externo, uno indirecto a través del Fondo de Desarrollo Económico y Social y, otro, directo a través del Comisario que debe aprobar cada uno de los proyectos a llevar a cabo por la sociedad. En España las SODI están sujetas solamente al control del Instituto Nacional de Industria que es su socio mayoritario y en Italia se someten a la revisión de los propios órganos sociales encargados de esta tarea. En Bélgica los forcejeos entre el Estado y las SDR con motivo del control de las operaciones llevadas a cabo por estas últimas han sido la causa de su virtual desaparición y su sustitución por las SRI cuyo control es más estricto.

La falta de unas directrices claras de desarrollo en ausen-

cia de la planificación regional que se adoptará probablemente en el futuro, priva a los poderes públicos de la referencia idónea con la que podría ser juzgada la labor de las entidades financieras de desarrollo regional. La constatación del número de empresas participadas, del volumen de créditos concedidos y de los puestos de trabajo creados no resultan indicativos de su contribución al desarrollo -- puesto que la acción de estas entidades no dependen tanto de los datos cuantitativos como de la oportunidad de las inversiones que deb-- ben tener un efecto catalizador sobre el entorno económico regional suscitando otras iniciativas.

A pesar de todo podemos tratar de hablar de resultados en los diferentes tipos de entidades de desarrollo regional. Las SDR -- francesas presentan unos resultados positivos en todos los casos debido a la escasa incidencia de los fallidos en la cartera de préstamos y a la acertada elección de las empresas participadas. Por otra parte, existen unos gastos de personal muy ajustados dentro de los -- gastos generales que resultan notablemente reducidos comparándolos -- con los de cualquier entidad de crédito. Las cotas alcanzadas en -- cuanto a empresas beneficiarias por su acción y puestos de trabajo -- creados pueden considerarse como satisfactorios si los comparamos no con las necesidades regionales sino con los medios financieros puestos a disposición de estas sociedades.

Las SFR italianas han obtenido en la mayoría de los casos unos resultados mediocres o negativos. Esta situación no solo ha producido graves perturbaciones y desequilibrios en la actividad de las entidades sino que las ha forzado a emprender una serie de actuaciones financieras desligadas de su objeto social a fin de equilibrar -- su cuenta de resultados, con lo cual han desnaturalizado, en gran medida, su cometido.

Además, las repercusiones en cuanto al empleo generado y el número de empresas apoyadas resultan muy exiguas.

Las entidades belgas y españolas no nos dan aún unos resultados concretos debido al escaso periodo de funcionamiento aunque sus perspectivas no parecen ser muy halagüeñas en el aspecto del equilibrio financiero.

Para finalizar este repaso de las entidades financieras de desarrollo regional ubicadas en Europa trataremos de dar una breve caracterización por países de su cometido y constitución.

Las Sociétés de Développement Régional (SDR) francesas son entidades de naturaleza privada y, por tanto, sujetas al principio de rentabilidad que realizan su labor de apoyo a las empresas regionales mediante la participación minoritaria, la concesión de préstamos a medio y largo plazo, el otorgamiento de garantías y la práctica del leasing. Además conceden en una cierta medida y de forma creciente una asistencia técnica y de gestión a la que están obligadas estatutariamente.

Las Società Finanziaria Regionali (SFR) no pueden caracterizarse de manera uniforme porque tanto sus estatutos como su organización operativa son muy diversos. Existen unas financieras interregionales pertenecientes a la Administración Central, unas entidades regionales de carácter público de las regiones con estatuto especial, unas entidades privadas constituidas en las regiones más adelantadas del Norte y las financieras públicas de las regiones de Estatuto ordinario. En general, puede decirse que salvo algunas de las ubicadas en las regiones de Estatuto ordinario que rechazan la toma de participaciones en empresas por los peligros que encierra, el resto practican esta modalidad de promoción. El crédito a medio y largo plazo es desarrollado por todas las entidades mientras que el asesoramiento técnico también teóricamente presente en todas ellas, es prestado de manera muy desigual de unas a otras entidades. En las financieras de las regiones de Estatuto ordinario de carácter más avanzado, se recoge como objetivo adicional la contribución a la dotación de infraestructura.

En Bélgica, las Sociétés de Développement Régional (SDR), a pesar de tener una denominación coincidente con las entidades francesas, no poseen el carácter de aquéllas, especialmente, en lo que se refiere a la naturaleza de su capital que es público en las primeras. -- Las SDR tenían entre sus cometidos la toma de participaciones en empresas y la impulsión, coordinación y sugestión respecto a la ordenación del territorio, los equipamientos sociales y la infraestructura regional además de las tareas de asistencia técnica y la relación entre empresas. Las Sociétés Régionales d'Investissement (SRI), que sustituyen a las anteriores se configuran como órganos directos de ejecución de la política económica regional de carácter público, siéndoles asignadas las tareas de iniciativa económica pública en las regiones donde se enclavan. Para realizar este cometido su actividad se basa en la -- promoción de empresas mediante la toma de participaciones y en la creación de filiales cuando resulte preciso. Se descarta la prestación de apoyos crediticios y no está prevista la asistencia técnica, al menos -- de manera directa.

Las Sociedades para el Desarrollo Industrial Regional (SODI) españolas son también de carácter público perteneciendo la mayoría de su capital a la Administración Central lo que las configura como órganos desconcentrados de ésta para la política territorial. Los instrumentos asignados son todos los usuales en estas entidades: participación en empresas, concesión de créditos a medio y largo plazo y prestación de asistencia técnica concebida de la manera más amplia. Además -- de la promoción de empresas las SODI tienen como objetivo la dotación de infraestructura. La dedicación al sector industrial que proclaman -- sus Estatutos no ha sido seguida en la práctica por lo que ha desaparecido esta acotación teórica a su actuación.

Además de las entidades citadas que constituyen las más representativas en cada país existen otras de carácter marginal por su -- ámbito o por su carácter incipiente y que son recogidas a lo largo de este trabajo. Entre ellas están las Sociétés Intercommunales de --

Developpement (SID) establecidas en Bélgica y en España las sociedades privadas de desarrollo y el proyecto de sociedades provinciales.

2. La financiación del desarrollo regional en otros países europeos

El resto de los países del área latino-mediterránea no se han planteado de momento la constitución de entidades específicas para el desarrollo regional sino que aun se encuentran en la etapa de los bancos de desarrollo de carácter nacional que propician el crecimiento global de la economía en un predominio general de los criterios de eficacia sobre los de equidad. La debilidad de los movimientos de matiz regional en la mayoría de estos países y las especiales características de uno de ellos (Yugoslavia) sometido al sistema socialista, hacen prematura su implantación.

Los países que denominamos germano-sajones y que hemos caracterizado por una menor gravedad en los planteamientos de sus desequilibrios territoriales se caracterizan por encontrarse en la etapa en la que se trata de resolver problemas concretos de zonas aisladas sin que se haya intentado crear una política regional integral en la que intervengan los habitantes de la región de manera autónoma. Esta menor preocupación coincide con la menor virulencia de las reivindicaciones regionalistas debido a una relación circular entre regionalismo y desequilibrios acusados. Debería puntualizarse en estas consideraciones sintéticas la importancia de los movimientos regionales en el Reino Unido respecto a Escocia y Gales y la real participación de los administrados en la política económica regional que tiene lugar en Alemania debido al esquema federal de organización política de este país.

a) Reino Unido

La política de desarrollo y de reequilibrio territorial se inicia en Gran Bretaña tras los desastrosos efectos producidos por la

Gran Depresión que puso de relieve la situación crítica en que se hallaban algunas de las zonas del país. En 1934 se crean las "Special Areas" (Costa noreste e Inglaterra, Cumberland Occidental, Gales Meridional y Valle del Clyde en Escocia) en las cuales se establecen las denominadas "trading estates companies" especie de sociedades inmobiliarias - de carácter público sin fin de lucro que tienen como objetivo construir zonas industriales para las nuevas iniciativas empresariales. A estas entidades se añadieron algunos incentivos de carácter financiero.

La segunda guerra mundial supuso la entrada de nuevas industrias en las áreas especiales y aunque finalizado el conflicto la situación general de empleo había mejorado, la tasa de paro en estas regiones era más elevada que en el resto del país. Para paliar esta situación fueron promulgadas las "Distribution of Industry Acts" de 1945, 1950 y 1958 y la "Town and Country Planning Act" de 1947. Esta legislación junto con las "Local Employment Act" de 1960 y 1963 dió al Ministerio de Comercio (Board of Trade) la facultad de construir fábricas en las regiones a desarrollar además de la posibilidad de prestar fondos a las empresas que no pudieran obtener financiación en los intermediarios crediticios normales.

El sistema vigente basado en la "Industrial Development Act" de 1966 y la "Industry Act" de 1972 supone un cambio en los criterios de tratamiento de la promoción del desarrollo y de la distribución de la industria. La política regional británica afecta a las regiones según una jerarquía cuidadosamente delimitada: a) regiones de desarrollo (development areas) que fueron individualizadas en 1968 y comprenden la mayor parte del territorio de Escocia, Gales, Inglaterra septentrional, la zona de Merseyside y el Suroeste; b) regiones especiales de desarrollo (special development areas) fueron clasificadas entre 1967 y 1971. Están situadas en Escocia, Gales y el Norte de Inglaterra comprendiendo menos del 10 por ciento de la población activa de la Gran Bretaña; c) regiones intermedias (intermediate areas) que reciben solamente una parte de las ayudas concedidas a las regiones de desarrollo. Estas áreas -

fueron delimitadas en 1970, 1971 y 1972 y su núcleo se encuentra en una faja central entre Liverpool y Sheffield y Hull con algunas zonas en Gales (entre Cardiff y Newport) y en los confines de Cornualles y Devon en el Sudoeste de Inglaterra; d) regiones de reestructuración de las áreas industriales en retroceso en la parte norte de los Midlands; e) Irlanda del Norte que está cubierta por una legislación específica análoga a la prevista para las áreas de desarrollo.

Para promover el desarrollo se han tratado de instrumentar - medidas restrictivas, medidas de estímulo y medidas con carácter de planificación regional. Las medidas restrictivas consisten en la necesidad de una autorización para establecer o ampliar industrias que superen -- los mil metros cuadrados en Londres y en el Sureste y los mil cuatro- -- cientos fuera de las zonas de desarrollo.

Los incentivos ofrecidos adquieren una formulación muy com--pleja: subvenciones regionales de desarrollo del 20 al 22 por ciento -- concedidas independientemente de cualquier creación de empleo por la -- construcción de edificios y la adquisición y renovación de maquinaria: -- primas de viabilización para las colectividades locales; primas de tras--lado; subvenciones de primer establecimiento en zonas especiales con un importe máximo del 30 por ciento de la masa salarial de la empresa du--rante los tres primeros años de funcionamiento. Además de estas subven--ciones se conceden préstamos de seis a once años de plazo con amortiza--ción diferida y tasas de interés bonificado a las empresas generadoras de edificios o equipo. También se encuentran entre estas medidas las -- factorías para venta o alquiler, para albergar las nuevas iniciativas.

En último lugar se encuentran las medidas de planificación -- regional entre las cuales destaca la dotación de infraestructuras tanto físicas como sociales en las áreas de desarrollo y la política llevada a cabo en las "new towns". En esta últimas actúan las "development cor--porations" entidades públicas autónomas que se ocupan de adquirir, urba--nizar y dotar de servicios complementarios terrenos de finalidad indus--

trial, comercial o residencial, construir viviendas y centros comerciales y realizar los más diversos tipos de infraestructura.

Las "development corporations" que se ocupan de la dotación de servicios básicos a las nuevas ciudades nos introducen en un tipo -- de instituciones que por su carácter limitado a una zona concreta y -- por sus actividades tienen algún punto de relación con las entidades -- financieras de desarrollo regional. En las áreas especiales de desarrollo se han creado unas entidades denominadas "industrial estates" con una finalidad similar.

Ya en 1936 se creó una sociedad privada denominada North -- Eastern Trading Estates Limited dedicada a la construcción de factorias standard anticipadamente a las peticiones de los empresarios (advance factories) en el Team Valley. Posteriormente estas sociedades -- constructoras de zonas industriales de naturaleza privada se multiplicaron por todo el país. En 1960 el Estado reagrupó estas sociedades -- por nacionalidad y las transformó en entes públicos adquiriendo la propiedad de sus acciones y convirtiéndolas en la English Industrial Estates Corporation, la Welsh Industrial Estates Corporation y la Scottish Industrial Estates Corporation. Estas entidades dependen tanto jerárquicamente como financieramente del Board of Trade y deben realizar -- sus actividades en las áreas de desarrollo bajo la dirección del gobierno. En los últimos tiempos aparte de las factorias standard construidas anticipadamente edifican naves de características específicas, bajo el pedido concreto de los empresarios.

Además de las "industrial estates" se dedican a la dotación de áreas industriales por medio del leasing inmobiliario, los bancos y sociedades financieras privadas y los entes locales.

La asistencia técnica y administrativa a la pequeña y mediana empresa es prestada por un conjunto disperso de instituciones especializadas como el Highlands and Islands Development Board, el COSIRA --

(Council for Small Industries in Rural Areas), el SICRAS (Small Industries Council for Rural Areas in Scotland) y el RIDE (Rural Industries Development Trust) escocés.

A pesar de la existencia de estas instituciones de ámbito regional o local en Gran Bretaña el desarrollo regional sigue entendiéndose a nivel estatal por las instituciones financieras privadas y por los organismos públicos que como la Finance Corporation for Industry Limited (FCI) y la Industrial and Commercial Finance Corporation Limited (ICFC) tienen un ámbito estatal de actuación.

La FCI fue creada en 1945 por el Banco de Inglaterra en colaboración con las compañías de seguros, las sociedades de inversión y las entidades financieras privadas. Su campo de intervención es la financiación a medio y largo plazo a las empresas industriales para favorecer el desarrollo económico y especialmente para promover el nivel de empleo. Los créditos deben referirse a proyectos de montante superior a doscientas mil libras y resultar "importantes para los intereses económicos nacionales". Para paliar el riesgo resultante de estos préstamos se ha previsto en el contrato de concesión la inclusión de una cláusula que supone el derecho de opción sobre los títulos de las empresas financiadas.

La ICFC fue constituida también en 1945 por el Banco de Inglaterra y la banca privada del país con el fin de financiar los programas de expansión y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Esta entidad concede créditos comprendidos entre cinco mil y trescientas mil libras y no interviene en la gestión de las empresas beneficiarias salvo en los casos en que existan circunstancias especiales. En estos casos designa para representarle en el consejo de administración a una persona independiente.

La ICFC presta una serie muy compleja de servicios a través de sociedades filiales como la Scottish Industrial Finance Limited -

creada en 1964 que asesora a las empresas escocesas en cuanto a la emi
sión de acciones y obligaciones, la Technical Development Capital Limi
ted que toma participaciones en las empresas que tratan de aplicar in-
novaciones técnicas que no hayan tenido aún explotación comercial, la -
Industrial Mergers Limited especializada en el asesoramiento de fusio-
nes y absorciones, la ICFC Leasing Limited dedicada al campo del lea--
sing, la ICFC Numas Limited especializada en el asesoramiento a los di-
rectivos y la ICFC Traning Limited que actua en el campo de la enseñan-
za y formación industrial.

Si examinamos las operaciones llevadas a cabo por la ICFC y
su reparto territorial veremos que no se trata de un instrumento de --
servicio al desarrollo regional puesto que la gran mayoría de sus in--
versiones se llevan a cabo en las áreas avanzadas. Esto significa que
la Gran Bretaña no ha pasado del estadio en el que se trata de desarro-
llar a todo el país sin haber adoptado una política selectiva de des--
arrollo regional a través de los mecanismos financieros dejando la pro-
moción de las áreas rezagadas a la iniciativa privada apoyándola a tra-
vés de una serie de medidas incentivadoras.

b) Holanda

A pesar de su pequeño tamaño, este país ha venido sufriendo
en los últimos años una agravación de los desequilibrios entre las zo-
nas que componen su territorio. El objetivo actual de la Administra- -
ción está cifrado en revitalizar las regiones situadas al norte y al -
este tratando de frenar el crecimiento de las zonas occidentales y me-
ridionales. Para ello se han individualizado, a partir de 1971, dos --
áreas de actuación con diferentes características. La primera es una zo-
na de desarrollo situada al Nordeste del país que comprende las provin-
cias de Groninga, Friesland, Frenthe y parte de la de Overysse, en la
cual el Gobierno trata de crear un clima favorable para la implanta- -
ción de actividades directamente productivas por medio de la dotación
de toda clase de infraestructura. La segunda es un área de reconver- -

sión industrial que se centra en el sur de Limburgo, zona de gran tradición minero-carbonífera que se halla en decadencia. En este territorio la Administración intenta promover nuevas actividades sustitutivas preferentemente de carácter industrial.

Los planes nacionales más recientes comprenden una serie de medidas incentivadoras a aplicar a los centros de desarrollo identificados en las dos áreas a la vez que se trata de contener por medio de autorizaciones previas el establecimiento de unidades productivas en las zonas congestionadas. Los incentivos son muy variados y resultan bastante generosos comparándolos con los ofrecidos por otros países: bonificaciones de interés, subvenciones a la inversión, posibilidad de amortización acelerada, primas a la formación profesional, préstamos bonificados de la CECA y exenciones fiscales de diversa naturaleza.

La bonificación de intereses puede alcanzar el 3 por ciento durante un período máximo de 15 años en préstamos a medio y largo plazo para proyectos de importancia excepcional en cuanto a mejorar la estructura industrial de las áreas de desarrollo y reestructuración. Las primas a la inversión industrial alcanzan un techo del 15 al 25 por ciento del coste de adquisición del capital fijo y por un montante de 1,8 a 3 millones de florines según se trate de una ampliación o de la creación de una nueva empresa industrial. Para empresas del sector terciario con cobertura nacional puede obtenerse una prima del 25 por ciento limitada a 3 millones de florines para las inversiones que alcancen cuatrocientos mil florines como mínimo. La amortización acelerada se permite respecto a un tercio de los edificios adquiridos y puede completarse con una compensación, sin limitación de plazo, de las pérdidas obtenidas durante los seis primeros años, a cargo de los beneficios ulteriores.

Los subsidios para la formación profesional ponen un especial énfasis en la reconversión laboral de los trabajadores provinientes de la minería del carbón. La CECA concede préstamos a las empresas

./..

79.

que, ubicadas en el sur de Limburgo, contribuyen mediante la creación -- de nuevas actividades al reemplazo de la mano de obra.

Además de esta serie de incentivos existen una serie de instituciones financieras de desarrollo algunas de las cuales están muy -- cerca de las entidades financieras de desarrollo regional que representan el eje central de este trabajo.

A nivel del Estado existen tres entidades que suponen conjuntamente las funciones que tendría un banco de desarrollo de carácter nacional: el Banco Nacional de Inversión, la Sociedad Holandesa de Participación y el Fondo de Garantía Industrial.

El Banco Nacional de Inversión (Nationale Investerings - - x Bank, NIB) tiene su sede en La Haya y su capital es de mayoría pública, aunque también participa en él un grupo de bancos privados. Su finalidad es proporcionar medios financieros a medio y largo plazo a cualquier tipo de empresa en todo el territorio del país aunque presta un -- apoyo especial por medio de préstamos garantizados por el Estado a las empresas que se establezcan en el área de reconversión del Sur de Limburgo.

Para la toma de participaciones se creó con la contribución del NIB la Sociedad Holandesa de Participaciones (Nederlandsche Participatie Maatschappij, NPM) de Amsterdam y el Fondo de Garantía Industrial (Stichting Industriel Garantiefonds, SIG) que tiene como finalidad la -- creación de sociedades financieras dispuestas a tomar participaciones -- en empresas industriales. Cumpliendo este objetivo y con la colaboración minoritaria del NIB se constituyeron dos filiales: las Financierings-Maatschappij Industriel Garantiefonds de La Haya y de Amsterdam. -- Los medios financieros para la actuación de estas entidades son proporcionados por los inversores institucionales bajo la forma de préstamos garantizados por el SIG el cual asume las pérdidas originadas por la toma de participaciones.

./..

En la región del Sur de Limburgo declarada área de reconversión industrial se dan las intervenciones de los tres organismos nacionales citados afectando en este caso unas condiciones especialmente favorables. Pero, además, se han creado dos organismos de asistencia técnica y empresarial en relación con la localización de las nuevas empresas industriales, tras un acuerdo entre el Gobierno y los entes locales: el Stichting Economische Ontwikkeling Zuid-Limburg (SEOL) y el -- Economisch Technologisch Instituut Limburg (ETIL). Además la empresa minera del Estado (DSM) actúa en la región como promotora de la implantación de nuevas empresas.

En 1974 Holanda trata de adoptar el modelo de sociedad de desarrollo existente en otros países para llevar a cabo la promoción de las provincias del Norte. Para ello constituye la denominada Sociedad de desarrollo del Norte (Noordelyke Ontwikkelings-Maatschappij, NOM) con capital suscrito íntegramente por el Estado. Su finalidad específica es la mejora de la estructura ocupacional y de la situación económica de la región septentrional y su instrumento principal es la toma de participaciones en las empresas promovidas o en la ampliación de las ya creadas. También se ocupa de la promoción empresarial y de la asistencia técnica y administrativa para lo cual ha integrado un organismo preexistente, el Industrialisatiebureau Noordendes Lands u Oficina para la Industrialización del Norte.

El escaso tiempo de funcionamiento del NOM no permite hacer un juicio definitivo acerca de la actuación de esta institución que -- constituye un intento aislado de aclimatación en Holanda de las entidades financieras de desarrollo regional.

c) Otros países europeos

En Alemania se aplicaron a partir de 1969 una serie de programas de acción regional para mejorar las condiciones de vida de las regiones retrasadas y con estructuras deficientes. Para ello se desig-

naron 312 centros o polos de desarrollo que recibirían una serie de beneficios entre los que se cuentan las subvenciones, las desgravaciones fiscales y los créditos a medio y largo plazo. Estos últimos se conceden a través del Fondo del Programa Europeo de Desarrollo a tipos de interés bonificados y con una cobertura hasta el 30 por ciento de la inversión o por medio del Fondo Nacional de Seguro contra el Paro que ofrece unos intereses mucho menores y financia hasta el 10 por ciento del proyecto. La provisión de fondos de este último organismo es proporcionada por los lander y el estado federal a partes iguales.

Aunque no existen entidades financieras de desarrollo regional recientemente han sido creados unos entes especializados que se denominan "sociedades de participación" y cuyo capital es totalmente privado habiendo sido suscrito por bancos comerciales, compañías de seguros y asociaciones de grandes empresas. Su actividad se centra en la suscripción minoritaria de acciones en las pequeñas y medianas empresas durante períodos de alrededor de diez años.

En Dinamarca, el Estado concede préstamos a las regiones especiales de desarrollo a tipos de interés muy reducidos y que pueden cubrir hasta el 90 por ciento de la inversión. En Irlanda los créditos son distribuidos por la Industrial Credit Company que es una sociedad pública dependiente del organismo autónomo denominado Industrial Development Authority. Esta institución opera a través de ocho oficinas regionales y en colaboración con las nueve Regional Development Organizations que están compuestas de representantes de autoridades regionales y locales y colaboran con el Gobierno en la elaboración de programas regionales.

En el resto de los países de Europa Occidental aunque existe la preocupación por los problemas del desarrollo desigual de las regiones se confía para su corrección en la iniciativa privada motivada a través de una serie de estímulos ofrecidos por la Administración.

3. La financiación del desarrollo regional a escala europea:
el proyecto de SEDER

La creación de la Comunidad Económica Europea supone un intento de dar a las diferentes políticas de los países miembros un trazado común. Esta afirmación resulta también válida en el campo de la política regional que debería entenderse como un problema de todo el grupo comunitario en lugar de relegarse a la atención del país miembro en el que están ubicadas las zonas de menor desarrollo. La responsabilidad de la C.E.E. resulta aún mayor si se tiene en cuenta que la creación de un espacio económico común supone junto a innumerables ventajas una serie de inconvenientes entre los que se cuenta la agravación de los desequilibrios regionales entre las diferentes zonas que forman la Comunidad.

A pesar de estas constataciones, la financiación del desarrollo regional a nivel comunitario ha tropezado con numerosos inconvenientes que dimanar de los recelos de los países miembros a ceder mínimamente las prerrogativas de su soberanía y a proveer de fondos a los órganos de carácter supranacional sobre los cuales no tienen control. Aunque no se hayan superado del todo los inconvenientes mencionados, existen una serie de instituciones comunitarias que intentan abordar la financiación del desarrollo de las regiones más atrasadas.

La política regional no fue incluida en el Tratado de Roma entre las políticas comunes debido a todos esos recelos aunque ya se era consciente de su necesidad en la época de la firma de aquél. Durante los años sesenta todas las llamadas de la Comisión de las Comunidades en este sentido eran letra muerta ante la incomprensión de los países miembros. La década de los setenta supondría un campo de óptica en el que colaboraron tanto la formulación del plan Werner de unión económica y monetaria como la ampliación de la Comunidad. Fruto de este nuevo espíritu fue el establecimiento de unos principios de coordinación de los regímenes de ayuda regional, la creación del Fondo Euro-

peo de Desarrollo Regional y del Comité de Política Regional y el proyecto de Sociedad Europea de Desarrollo Regional. Además de estas nuevas iniciativas se intensificó la vocación hacia el desarrollo regional de los instrumentos de carácter sectorial existentes con anterioridad.

Existen en el marco del Mercado Común en el aspecto financiero una serie de fondos de carácter sectorial que han tenido una actuación coadyuvante con el desarrollo regional (Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria) un banco que tiene entre sus cometidos el realizar préstamos a las regiones subdesarrolladas (Banco Europeo de Inversiones) y un Fondo de carácter específico dedicado a subvencionar parcialmente algunos de los proyectos prioritarios emprendidos por los Estados miembros en sus regiones respectivas (Fondo Europeo de Desarrollo Regional).

El Fondo de Garantía de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) además de su contribución a las inversiones realizadas en ambos sectores dedica una buena parte de sus recursos a los programas de reconversión de las zonas afectadas por adversas condiciones del mercado o por la introducción de nuevos avances que den lugar al paro tecnológico.

El Fondo Social Europeo (FSE) tiene como finalidad propia mejorar las condiciones de empleo de los trabajadores. En la medida en que concede ayudas a las zonas donde son más elevados los niveles de paro su intervención apoya el desarrollo regional puesto que las regiones más atrasadas suelen tener unas tasas mayores de desempleo. La reforma llevada a cabo en 1971 ha ampliado sus características de apoyo al crecimiento de las regiones más deprimidas al definir las que se entregarán sus ayudas y la necesidad de incluir éstas en el seno de planes de desarrollo regional rigurosamente articulados.

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) es el instrumento encargado de facilitar con su apoyo financiero las diversas necesidades demandadas por la política agrícola común establecida por la C.E.E. Este organismo tiene dos secciones, una que se ocupa de los precios y mercados y la denominada de Orientación que trata de reformar las estructuras de las regiones agrarias de la Comunidad.- A partir de 1971 se llevó a cabo una regionalización mayor de sus actividades pudiéndose diferenciar la aplicación de las ayudas por parte de los Estados miembros y estableciéndose un régimen especial de apoyos a las regiones más desfavorecidas.

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es el único de estos organismos que tiene carácter de intermediario financiero y no simplemente de un fondo que se limite a repartir unos recursos provenientes de dotaciones presupuestarias. Además, desde sus inicios que coinciden con los del Mercado Común ha tenido como uno de sus cometidos la financiación de proyectos destinados a revalorizar las regiones menos desarrolladas. El BEI interviene en favor de estas zonas mediante la concesión de préstamos y garantías. Los préstamos son siempre complementarios en cuanto que suponen la existencia previa de otras fuentes de financiación y se otorgan a tipos de mercado por lo cual la inversión debe tener una rentabilidad financiera que iguale o supere estas tasas.- Además se exige a las inversiones financiadas una rentabilidad económica para la región y para la Comunidad en su conjunto.

Estas instituciones cuyo fin genuino no era el desarrollo regional resultaban insuficientes para el apoyo de tal finalidad por lo que tanto la Comisión como los diversos Informes elaborados sobre el tema en los inicios de los años setenta reclamaban la creación de instrumentos específicos de desarrollo. De esta necesidad claramente sentida en el camino de la integración europea surgen dos iniciativas concretas: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el proyecto de Sociedad Europea de Desarrollo Regional (SEDER).

Los orígenes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) son anteriores incluso a los del Mercado Común pero su implantación definitiva no tiene lugar hasta 1975. Concebido en un principio como un fondo de subvención al desarrollo regional y transformado su papel posteriormente al de bonificar los tipos de interés de los préstamos concedidos, su puesta en marcha definitiva recoge ambos cometidos aunque en las vicisitudes que ocurrieron hasta lograr su creación perdiese otros caracteres esenciales de su contenido. El FEDER concede sus ayudas según unos porcentajes que quieren representar la gravedad del problema regional en cada uno de los países miembros y siempre por intermedio de éstos. El porcentaje de subvención concedido oscila entre el 10 y el 30 por ciento de la inversión dependiendo del tipo de actividad desarrollada y de la participación del Estado miembro interesado. Los sectores apoyados son la industria y los servicios y la dotación de infraestructura física sin que se prevea la constitución de equipamiento social ni el apoyo a la pequeña y mediana empresa.

La revisión del Reglamento del FEDER en 1979 creó dos secciones denominadas "dentro de cuota" y "fuera de cuota". La primera se rige por las normas vigentes hasta esa fecha, comprendiendo el noventa y cinco por ciento del presupuesto y supone la continuidad en los procedimientos anteriores. La sección "fuera de cuota" representa el primer intento de lograr la supranacionalidad del Fondo e intervención autónoma de la Comunidad Europea como tal.

Este conjunto de instituciones del que hemos trazado un breve panorama representa todas las posibilidades accesibles a las regiones para obtener apoyo financiero a los problemas de su desarrollo en el nivel comunitario. En este marco la creación de una Sociedad Europea de Desarrollo Regional representaría la culminación y complemento de las instituciones existentes en un sistema coherente y coordinado.

A pesar del período de tiempo transcurrido desde la creación de los órganos específicamente regionales (Fondo de Desarrollo y Comité

de Política Regional) y la intensificación de la acción de las entidades fundadas previamente, los resultados de la política regional de la Comunidad no resultan totalmente satisfactorios. El cambio en las orientaciones básicas de la C.E.E. desde el neoliberalismo hacia una óptica de mayor intervencionismo y la misma incidencia de la crisis que atravesaba la Comunidad y que se acentúa dramáticamente en algunas de las regiones menos desarrolladas parece favorable a la creación de una sociedad de desarrollo de ámbito comunitario y de vocación regional.

Esta entidad serviría como colofón de los mecanismos de financiación regional comunitarios que fueron concebidos por la Comisión formando parte de un esquema coherente que supone la articulación simultánea de todos los elementos para resultar operativo. Este esquema comprendía la reforma del FEOGA para subvencionar el desarrollo de las regiones agrarias de carácter prioritario, el proyecto de creación de un Fondo Europeo de Bonificaciones de Interés y la fundación de una Sociedad Europea de Desarrollo Regional. El primero de los propósitos enunciados se llevó a cabo inmediatamente mientras que el Fondo se transformó en el FEDER uniendo a las características enunciadas la de ofrecer subvenciones. Solo queda pendiente el tercero de los elementos citados, la constitución de la Sociedad de Desarrollo.

Tal como está concebida por la Comisión de Comunidades la Sociedad Europea de Desarrollo Regional (SEDER) se configuraría como una auténtica entidad financiera de desarrollo regional aunque su ámbito sea el de la Comunidad y especialmente las regiones más atrasadas, por lo que en cierto sentido podría calificarse de entidad multirregional.

Los recursos propios serían aportados por la Comunidad que además garantizaría los empréstitos emitidos por la entidad puesto que la mayor parte de su labor debería realizarse con fondos ajenos.

Las tareas principales que se suponen a la futura SEDER son las mismas de las entidades financieras de desarrollo excepto la conce-

sión de préstamos porque en la actualidad esta función se lleva a cabo, en cierta forma, por el BEI auxiliado por el FEDER cuando se trata de créditos subvencionados. En ausencia de la función de concesión de préstamos se le encargaría la toma de participaciones en las empresas promovidas o en expansión y la prestación de asistencia técnica, administrativa y organizativa.

Respecto a la toma de participaciones se expresan las caute las, frecuentes en las entidades de ámbito regional, de que deberían ser temporales y minoritarias. Temporales en cuanto su duración no puede prolongarse más allá del periodo de estructuración de la empresa hasta que pueda desenvolverse por sí misma. Minoritarias porque no deben dar ocasión a que la gestión recaiga sobre la sociedad de desarrollo ni a involucrarla en problemas de salvamento.

La asistencia técnica comenzará en los estudios de preinversión sión y de búsqueda de copartícipes y de posibles aportantes de capital y seguirá con los apoyos a las empresas una vez en funcionamiento en los terrenos de la administración, la gestión y la organización.

Además de estas funciones directas de entidad financiera de desarrollo que el proyecto le atribuye, la SEDER podría, siguiendo el ejemplo de los bancos continentales de desarrollo y del Banco Mundial, prestar su ayuda técnica y financiera a las entidades de desarrollo de las regiones.

La ayuda financiera puede tomar la forma de préstamos globales les o de participaciones en el capital de las sociedades de desarrollo regionales promovidas e incluso de créditos de mediación. La asisten-- cia técnica abarcaría desde el asesoramiento para la promoción de las propias entidades regionales en las zonas donde no se hallen implanta-- das, hasta la investigación y la recopilación de técnicas y métodos -- que después serían facilitados a las entidades regionales.

88.

La creación de la Sociedad Europea de Desarrollo Regional, - si se lleva a cabo, coronará el edificio formado por las entidades del mismo carácter existentes en Europa y podrá servirles de ejemplo y - - orientación en su perfeccionamiento al servicio del desarrollo de las regiones del Continente.

II - LAS "SOCIETES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL"
EN FRANCIA

A. INTRODUCCION

La región ha surgido en Francia como un instrumento técnico de la gestión económica descentralizada aunque después de muchas vicisitudes y aún a despecho de sus propios mentores haya ido cargándose de un mayor significado político. Para servir al desarrollo de estas regiones se ha creado un tipo de entidades específicas denominadas Sociedades de Desarrollo Regional (Sociétés de Développement Régional, SDR) que se caracterizan por su naturaleza privada, la uniformidad de su constitución y los aceptables resultados financieros obtenidos.

A lo largo de este capítulo analizaremos las características de las SDR francesas no sin antes trazar un esbozo del proceso de regionalización y de la política regional en que se encuadran. La primera parte seguirá el nacimiento de la región que fue remodelando su contenido a través de aproximaciones y tanteos hasta configurarse como "establecimiento público" con unas determinadas características de estructura y organización. A continuación nos referiremos a la política de desarrollo regional llevada a cabo por la Administración Central a través de la planificación de los incentivos a la inversión de los fondos especiales y de una serie de organismos financieros.

Las Sociedades de Desarrollo Regional se examinarán en la segunda mitad partiendo de su colocación en el contexto financiero francés. A continuación se centrará el análisis en la génesis y la estructura legal y organizativa de estas sociedades y en su actuación desde la doble perspectiva de los fondos captados y las inversiones realizadas. Además de las intervenciones financieras que consisten en las tomas de participaciones en empresas, la concesión de préstamos y la tramitación de los empréstitos colectivos nos referiremos a

./..

91.

la prestación de asesoramiento y asistencia técnica.

Tras un repaso de los intentos de coordinación entre estas entidades, a nivel nacional y de la trayectoria seguida por las SDR - se sitúan las diferentes perspectivas y se intenta evaluar su futuro. Unas conclusiones en las que se resumen las características de las -- SDR y de su entorno finalizan esta exposición.

B. LA REGIONALIZACION FRANCESA Y LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL

1. El proceso institucional de la regionalización.

La Revolución Francesa realizó una ímproba tarea de simplificación administrativa a partir del mosaico de las autonomías provinciales, generalidades, baillías y senescalías que tenían un contenido muy diverso y que se enfrentaron al poder cada vez más absolutista de la Monarquía del Ancien Régime. Todas estas divisiones fueron sustituidas por el departamento concebido idealmente como una parte más de la Administración Central con sede en París y diseñado territorialmente de tal modo que desde todas sus localidades pudiese llegarse a la capital en el plazo de un día. La centralización se acentuó a pesar de todas las oposiciones a su robustecimiento, como la protagonizada por los girondinos, y acabó por cristalizar definitivamente en la organización administrativa napoleónica (*).

En este océano de centralización hay intentos aislados como la ley de 5 de abril de 1884 promulgada por la III República sobre las "libertades municipales" que no pasan de ser letra muerta. Habrá que remontarse a la segunda década de nuestro siglo para ver aparecer los primeros esbozos de una tímida iniciación de las organizaciones territoriales.

El primer paso de este largo camino podemos fecharlo en 1919 en que la Ley Clementel dispuso la agrupación de las Cámaras de Comercio departamentales a nivel regional para el estudio de las

(*) M. BOURJOL. Histoire des institutions régionales de 1789 a nos jours. Berger Levrault. Paris 1969

B. CHAPMAN. El prefecto y la Francia provincial. IEP Madrid 1959.

F. DORE y otros. Le département. Armând Colin. Paris 1963, pág. 24 y s.

H. DETTON. L'administration regionale et locale de la France. Presses Universitaires de France. Paris 1964

cuestiones de interés común. Dos decretos de 1938 transforman estas - "regiones Clementel" en veinte regiones económicas, las cuales, en ca lidad de instituciones públicas, debían representar los intereses re- gionales del Comercio y la Industria ante los poderes públicos y a la vez ser órganos de coordinación para el desarrollo de proyectos regio- nales. Esta línea de regionalización a través de las Cámaras fue pron to abandonada para tomar otros derroteros pero éstas siguieron con su labor que resultaba limitada aunque muy eficiente hasta 1964 en que - en el seno de las "regiones económicas" se transforman en Cámaras Re- gionales de Comercio e Industria, ya como una pieza instrumental al -- servicio de la regionalización (*).

Durante la Segunda Guerra Mundial, el régimen de Vichy in- tenta dar nueva vida a las antiguas "provincias" creando 18 prefectos regionales a los que se otorga competencia sobre varios departamentos y se atribuye una serie de potestades económicas. A la llegada de la Liberación son sustituidos por los "Comisarios de la República" que - se ocupan de las mismas tareas asistidos por "secretarios generales - para asuntos económicos" pero con la vuelta a la normalidad este inci- piente aparato regional se desmonta casi totalmente.

La actitud citada constituye un retroceso en el fenómeno - evolutivo e intermitente que representa la regionalización francesa. - Pero las limitaciones del departamento que habían empezado a advertir se ya a principios del siglo XIX son cada vez más patentes. Se va im- poniendo con progresiva rotundidad que el departamento ya no es la -- unidad territorial polivalente que se había proyectado en su creación. Los distintos ministerios necesitan para su más eficaz actuación la constitución de conjuntos pluridepartamentales y los trazan cada uno según sus propias necesidades y de forma incoordinada. El mismo depar- tamente según la actividad examinada se incluirá así, en un gran núme

(*). PH. BRONGNIART. La région en France Armand Colin. Paris 1971

ro de circunscripciones regionales diferentes lo cual tenía que resultar desastroso a la hora de realizar un proyecto en que interviniesen conjuntamente varios servicios administrativos.

En este período se discute mucho cuál puede ser el remedio eficaz a tal situación administrativa. Se barajan las opiniones más -diversas sobre la desaparición o permanencia del departamento y sobre la conveniencia de crear, bien un número escaso de grandes regiones o bien un gran número de regiones menores. En este contexto es importante hacer notar que la región no surge de una petición política de autonomía sino que tiene un origen fundamentalmente económico. Se pretende regionalizar el desarrollo económico para hacerlo más eficaz y esta característica general marcará la regionalización francesa diferenciándola de la de otros países en los que existe un componente político de regionalismo. La creación de las regiones y su delimitación son pues el producto de la evolución de las técnicas de la planificación puesto que la región es el marco base de la planificación económica y de la política de ordenación del territorio (*).

El decreto de 30 de julio de 1955 inicia un proceso, aún -en desarrollo, en el que los poderes públicos van aceptando paulatinamente la idea de la regionalización y completándola de acuerdo con un método que une lo empírico a lo pragmático (**). En 1955 se establecen "programas de acción regional" para promover la expansión económica y social de las distintas regiones. El paso siguiente fue dividir el territorio metropolitano francés en 22 "circunscripciones de acción regional" llamadas "regiones programa", en un principio, de acuerdo -con su naturaleza y que no serían denominadas legalmente "regiones" -hasta la ley de 5 de julio de 1972.

(*) M. BECQUET. La Réforme Régionale. EFA. Paris, diciembre 1976

(**) Vid. A. RISCO. Regionalismo y planificación: La experiencia francesa incluido en el volumen III de la obra colectiva "Descentralización Administrativa y organización política". Ed. Alfaguara. Madrid 1973

P. LARUMBE. La región: Aspectos administrativos. Ed. Montecorvo. Madrid, 1973

Mientras tanto el aparato del Estado se va transformando para adaptarse a esta evolución. En 1950 se había constituido en el seno del Ministerio de Reconstrucción y de Urbanismo una sección dedicada a la planificación regional. A partir de entonces y en la inteligencia de que una acción regional eficaz necesita un relevante apoyo financiero son creados los primeros fondos estatales susceptibles de contribuir a la ordenación del territorio: Fondo de Construcción Equipamiento Rural y Expansión Económica, Fondo de Reconversión Industrial, Fondo de Reasignación de Mano de Obra y Fondo de Descentralización Industrial. En 1955 inicia su andadura el Fondo de Desarrollo Económico y Social (Fonds de Développement Economique et Sociale - FDES) que tiene como finalidad el facilitar ayuda por parte del Estado "a la descentralización, a la reconversión económica y a la expansión regional". Este Fondo que aún continúa siendo una arma importante en la regionalización francesa ilustra especialmente sobre su carácter de proceso dirigido desde el centro, que aún sigue conservando.

Por otro lado la remodelación administrativa para conseguir una adecuación operativa prosigue incansable. En 1959 se crea la Dirección para la Ordenación del Territorio y se da vida a la figura del "Prefecto coordinador" asistido en sus funciones por la "Conferencia Interdepartamental" compuesta por los prefectos de la región aunque con atribuciones muy restringidas y limitadas a la coordinación y la promoción económica de la circunscripción.

Los "programas de acción regional" establecidos a partir de 1955 y los "planes de ordenación territorial" que surgieron en 1957 se funden y se incorporan a la planificación nacional a partir del IV - Plan (1962-1965) a la vez que se regionaliza el Presupuesto del Estado (*).

(*) F. LAGO. La política francesa de ordenación del territorio en las últimas décadas. Ministerio de la Vivienda. Madrid 1970

Ph. LAMOUR. L'aménagement du territoire: principes, éléments directeurs méthodes et moyens. Les Editions de l'Epargne. - Paris 1962

J. LAGUIE. Aménagement du territoire et développement régionale en France. Revue d'Economie Politique. Sirey. enero, febrero 1974

En 1963 se crea la "Delegación de Ordenación del Territorio y Acción Regional" (Delegation d'Amenagement du Territoire et Action Regionale, DATAR) cuya finalidad es "conseguir la mejor distribución posible de las actividades económicas en el conjunto del territorio y -- dar a las regiones la posibilidad de revalorizar sus propias fuentes -- de riqueza" (*).

La organización de la política regional del Estado vuelve a estructurarse de nuevo. En la cúspide se encuentra la Comisaría del -- Plan, inmediatamente después la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (Commission Nationale d'Amenagement du Territoire, CNAT) y dependiendo de esta última el organismo que realmente detenta todos los poderes relacionados con la acción regional: el DATAR, cuyo papel ha -- sido clave en el tratamiento del desarrollo regional francés debido al carácter de globalidad con que se concibe frente a las dispersas actuaciones anteriores.

En 1964 el "Prefecto Coordinador" se convierte ya en el "Prefecto Regional" y la que antes se denominaba "Conferencia Interdepartamental" pasa a ser la "Conferencia Administrativa Regional" a la vez -- que se refuerza con otros funcionarios. Hay que tener muy en cuenta -- que el Prefecto Regional era y sigue siendo en la actualidad uno de -- los prefectos de departamento que, aparte de administrar éste, se ocupa como actividad marginal de los asuntos regionales asistido por un -- reducido equipo de técnicos (Mission Economique Regionale) y utilizando los medios personales y materiales de la administración departamental para elaborar y ejecutar la planificación regional (**).

(*) R. PROUD'HOME. Regional Economic Policy in France, incluido en N. HANSEN (editor) "Public Policy and Regional Economic Development. The experience of Nine Western -- Countries". Ballinger. Cambridge Mass 1974

R. LANVERSIN. L'aménagement du territoire et la régionalisation. -- Librairies techniques. Paris 1970

G. LACOUR. Aménagement du territoire et développement régional. -- Dalloz. Paris 1973

(**) R. MONIER. Région et Economie Régionale. Berger Levrault. Paris -- 1965

Pero la novedad más importantes es la constitución de las - Comisiones de Desarrollo Económico Regional (CODER) como primer paso - de la nueva mentalidad tendente a que los representantes de la pobla-- ción participen en la toma de decisiones respecto a los asuntos que -- les conciernen.

En su composición se dió entrada a representaciones locales y sindicales junto con una minoría de notables y personalidades ligados de algún modo a la Región. Su carácter era puramente consultivo inter- viniendo en este sentido en la elaboración del Plan Regional y en la - regionalización del Presupuesto. Además, y como órgano promotor de la acción regional, se creaba el "Comité de Expansión Económica Regional" (CEER).

Así llegamos al año 1969 en que el general De Gaulle propo- ne al pueblo francés una importante reforma en el plano regional. Dos notas sustanciales caracterizan al proyecto. En primer lugar su carác- ter constitucional que hace imposible su revocación sin pasar por los cauces de una reforma de ese nivel. En segundo término, el reconocimien- to de las regiones como entes territoriales plenos.

Esta reforma, aún dentro de sus muchas limitaciones y reco- nociendo su carácter experimental, significaba el paso de una regiona- lización administrativa a un verdadero regionalismo político (*). Sólo se trataba de un primer paso puesto que el prefecto que constituía el poder ejecutivo seguía siendo nombrado por París y la asamblea legisla- tiva no estaba formada por representantes elegidos directamente sino - por ciertos miembros ya elegidos en otras instancias: diputados, conse- jeros territoriales y socio-profesionales.

(*) J.P. GILLI. Aménagement du territoire et réforme régionale en L'Ac- tualité juridique. Droit Administratif. Paris 1969

P. FERRARI y CH. L. VIER La Réforme Régionaliste. L'Actualité - juridique. Droit Administratif. Paris 1972.

R. MARTIN MATEO. El horizonte de la descentralización. Instituto - de Estudios de la Administración Local. Madrid -- 1969

Las causas de su fracaso son difíciles de evaluar. Para --
unos representa el apego del pueblo francés, mantenido por inercia res-
pecto al centralismo a pesar de que resulte ineficiente en nuestros --
días. Pero nosotros nos inclinamos a pensar que influyeron otras mu-
chas causas, como la impopularidad de la reforma respecto a la repre-
sentatividad del Senado, que el proyecto también entrañaba. Por otra --
parte, éste no era satisfactorio para los regionalistas por ser una --
solución intermedia y estaba demasiado "construido" para que después
fuesen posibles las reformas parciales sin que se desplomase completa-
mente su estructura. Finalmente había sido elaborado por los profesio-
nales del derecho asépticamente en sus despachos, sin tener en cuenta
la opinión de los que viven todos los días la angustia del centralis-
mo.

Este fracaso estuvo a punto de frustrar por muchos años la
experiencia descentralizadora francesa y, desde luego, tuvo una in-
fluencia decisiva en la preparación de la vigente Ley de creación y --
organización de regiones de 5 de julio de 1972 (*). La solución esco-
gida por esta regulación es un claro retroceso respecto a los plantea-
mientos anteriores. La región se configura como un establecimiento pú-
blico rechazando la creación de una colectividad local (**). Además --
no le compete ninguna tarea de gestión sino que su función se limita
al desarrollo económico regional y a ciertos equipamientos colectivos.

Existen dos asambleas u órganos colegiados mientras que el
poder ejecutivo reside en el prefecto de la región que sigue siendo --

(*) J. BAGUENARD. L'organisation régionale (loi du 5 juillet 1972). --
Revue de Droit Politique. Paris 1973

P. FERRARI y CH. L. VIER. artículo citado.

P. LARUMBE. La regionalización francesa: La Ley de julio de 1972.
Revista de la Administración pública n° 69. Madrid
septiembre-diciembre 1972

(**) Ver T.R. FERNANDEZ Aspectos institucionales del regionalismo. --
Planteamiento general y opciones básicas incluido en
"Las autonomías regionales. Aspectos jurídicos y polí-
ticos". Presidencia del Gobierno. Madrid 1977.

un burócrata designado por París y que ante todo está ligado a sus superiores jerárquicos de la Administración Central.

El Consejo Regional que constituye el órgano nominalmente deliberante está integrado por parlamentarios (senadores y diputados) en un número igual al de representantes locales. Las ciudades tienen siempre representación y el resto de los miembros que componen el grupo local son elegidos directamente por los Consejos Generales de cada departamento. Se trata de una asamblea de notables en cuanto que no es "elegida", pero está compuesta de "elegidos" (*). Por otra parte - sus posibilidades de reunión están muy limitadas por la agenda de sesiones del Parlamento Nacional. El Consejo Regional ejerce funciones consultivas en materia de desarrollo y ordenación del territorio y vota el presupuesto de la institución regional con una serie de limitaciones que después examinaremos.

El Comité Económico y Social es el órgano que representa los intereses económicos, sociales, culturales y profesionales de cada región. Sus miembros son designados por una serie de organismos representativos de tales intereses y su labor es meramente consultiva abarcando todas las materias de competencia regional.

Esta somera visión del proceso evolutivo seguido por Francia y de la situación actual en que se encuentra el aparato institucional de las regiones francesas nos puede sugerir algunas consecuencias. Dentro de la multívoca caracterización de las alternativas regionales, podemos definir su situación como de regionalización administrativa o funcional o simplemente regionalización, frente al verdadero regionalismo que implica un carácter político.

(*) Vide J. HORTALA y J. TUGORES. Nota sobre la opción regional en la C.E.E. Cuadernos de Economía n° 13. Mayo-Agosto 1977

Francia que dió origen al centralismo a partir de las ideas igualitarias de la Revolución parece no querer resignarse a su desaparición y ha intentado adaptarlo a las nuevas necesidades burocráticas puesto que ya no puede mantenerse en su forma primitiva. El nuevo sistema debería llamarse "desconcentración" que significa solamente la -- transferencia de algunos poderes de decisión a los representantes locales de la Administración Central sobre los que ésta conserva intacto -- su poder jerárquico.

Se han dado poderes al Prefecto de región sobre las inversiones de interés regional o provincial y a los tesoreros-pagadores generales para su control. Pero esto sólo implica una reorganización de competencias dentro de una jerarquía sometida a la autoridad directa -- del poder central, para realizar más eficazmente sus tareas (*).

Esta configuración no puede constituir una solución válida para los problemas regionales franceses que han hecho manifestarse violentamente a algunas regiones (Bretaña, Córcega) y que también en el -- resto del Estado piden una participación en sus propios asuntos a través de nuevos procedimientos. Aunque la situación de crisis económica por la que atravesamos haya puesto sordina a algunas de las aspiraciones regionalistas, éstas no cesarán probablemente hasta que no sea estructurada la región como una plataforma válida para la mayor participación democrática de cada ciudadano y como alternativa a una estructura burocrático-administrativa que cada vez resulta más axfisiante (**).

Pero la región no puede tener una autonomía real si no se -- la provee de los medios financieros suficientes para sostenerla. En --

(*) J.J.SERVAN SCHREIBER Le pouvoir regional Grasset 1971 traducido -- por Ed. Dopesa. Barcelona 1971. Vid también el comentario de ROMERO NAVARRO Y SANCHEZ PINTO en El desarrollo económico-social y la reforma de la Administración periférica en Francia. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación. Madrid 1965

(**) E. PISANI. La région ... pourquoi faire? Calmann Levy. Paris 1969
J.F. GRAVIER. La question régionale. Flammarion. Paris 1970

Francia donde la región es una institución pública de carácter financiero, como tal y dentro de unas estrechas limitaciones, se le ha dotado de presupuesto (*).

La Ley Regional de 1972 completada con un Decreto de 5-IX-73 prevé que el Presupuesto de la región se dividirá en dos secciones: -- funcionamiento e inversión, estando el noventa y cinco por ciento de su importe dedicado a este último renglón.

Desde el punto de vista de los gastos, las regiones tienen unas cargas muy pequeñas de funcionamiento puesto que utilizan las estructuras administrativas del Estado. Pero los gastos de inversión resultan también mínimos lo cual se debe, en este caso, a la escasez de los ingresos (**).

El presupuesto de funcionamiento tiene como entradas partidas de casi nula importancia como los ingresos por servicios prestados y el producto de la venta de los bienes regionales. Sí resultan relevantes, en cambio, las subvenciones del Estado y de las colectividades locales y sus agrupaciones, pero estos recursos dependen de la atribución de cometidos específicos y las regiones actúan sólo como delegados para la ejecución de esas tareas concretas.

La única rúbrica que podría tener relevancia es la referida al "producto de los impuestos y otros recursos fiscales". En este campo se crearon dos tipos de exacciones. Por un lado el impuesto sobre el permiso de conducir que la Administración Central ha puesto en manos de las regiones y que, en contrapartida de su exigüidad, no modifica el grado de presión fiscal puesto que se trata de un impuesto preexistente. Por otro lado existe la posibilidad de fijar tipos comple-

(*) PH. BERN. Les aspects financiers de la régionalisation en France. Notes et Etudes Documentaires. Paris, 9 mayo 1974.

P. GAUDEMET . Les aspects financiers actuels de la régionalisation L'Actualité Juridique. Droit Administratif. Paris -- 1971

(**) La région. Les Cahiers Français n° 158-159. Paris, enero-abril - 1973

mentarios regionales a los impuestos del Estado y esta facultad se concede al Consejo Regional. Pero a éste se le fijan unos márgenes muy estrechos para ejercer su discrecionalidad. En primer lugar solo se puede establecer un tipo de recargo por impuesto. A continuación se limita el tipo complementario sobre la transmisión de inmuebles por considerar que ya están excesivamente gravados por el Estado. Por último se fija como tope de los impuestos regionales una cantidad fija (25 francos) por habitante.

Las dos primeras condiciones pueden conducir a una cierta - homogeneidad fiscal entre las regiones y los contribuyentes de todo el Estado, mientras que el límite de 25 francos parece a primera vista absurdo por su irrelevancia y si lo unimos a su recaudación por agentes estatales puede tenerse una idea cabal de lo que el Estado francés entiende por autonomía en el terreno financiero (*).

La sección de inversión que debiera ser tan importante en - cuanto al desarrollo regional propiciado por el propio territorio cuenta como partidas con los donativos y legados, las subvenciones y las - ayudas del Estado y los empréstitos. El primer renglón es insignificante y en cuanto a las subvenciones y fondos de ayuda del Estado aunque puedan ser importantes dependen enteramente del poder central y su concesión limita gravemente la autonomía regional.

Los empréstitos están sometidos a autorización por parte -- del Estado al menos en el caso de emisiones públicas. Además de esta - mediatización puede afirmarse que si bien los empréstitos se adaptan - bien a la financiación de inversiones que producen rendimientos económicos no puede decirse lo mismo de las inversiones en infraestructura y equipamiento social.

(*) J.F. GRAVIER. Economie et organisation régionale
Ed. Mason. Paris 1971

Es cierto que corresponde al Consejo Regional la aprobación del Presupuesto regional anual y que desde este punto de vista se puede hablar de autonomía regional en lugar de regionalización administrativa pero esto es solo una apariencia pues, excepto la aprobación, el resto de las tareas presupuestarias son realizadas por funcionarios del Estado. El prefecto de región es quien elabora el presupuesto en su calidad de poder ejecutivo regional. Esta situación trae aparejado el que la aprobación del Consejo sea casi forzada, puesto -- que le será difícil rebatir los estudios técnicos de carácter complejo preparados por el prefecto. Evidentemente el Consejo Regional puede analizar, criticar, discutir e incluso modificar algún punto del Presupuesto que le es presentado pero la estructura general de éste -- pervivirá después de estas modificaciones y le será impuesto a la región. El prefecto sigue siendo, por muy atrayente que nos parezca la teoría del desdoblamiento funcional, el representante del Estado Central, está formado por éste y sujeto únicamente a su poder disciplinario.

Además, al no poseer la región servicios ejecutivos propios, debe dejar la realización de su presupuesto a los órganos del Estado. El prefecto regional debe garantizar la ejecución administrativa del Presupuesto de la región para lo cual se le reconoce como ordenador principal de los gastos regionales. El tesorero-pagador es -- además del contable regional el órgano que realiza el control tanto -- de los gastos del Estado a nivel local por la desconcentración de servicios, como de los realizados a cuenta de la institución pública regional (*).

Como hemos podido apreciar la autonomía financiera regional es muy escasa puesto que responde a lo raquíptico de la descentralización esbozada. Lo único que se ha logrado en el terreno financiero es la posibilidad de aprobar el Presupuesto Regional. Pero es fá--

(*) R. LUDWIG. Le contrôle local des engagements des dépenses en France. Revue de Science Financière. Paris 1971

cil concluir que el poder efectivo en estos casos recae siempre en -- los que preparan y ejecutan cada uno de sus epígrafes.

Los recursos puestos a disposición de la Región resultan -- tan modestos que es ilusorio pensar que van a ser suficientes para -- realizar tareas de apoyo al desarrollo regional. La pauta a seguir en el futuro será la de atribuir a la Región una buena parte de los im-- puestos que recauda el Estado. Pero para ello resulta necesario que -- la región pase a ser una entidad territorial y que se le dote de ver-- dadera autonomía política. La batalla contra el eterno centralismo -- francés aún no ha hecho más que iniciar las primeras escaramuzas de una lucha que promete ser larga y dilatada, pero cuyo resultado fi-- nal no parece ofrecer dudas.

2. La política de desarrollo regional

La planificación indicativa nace en Francia con la idea -- de que el Estado debe orientar a la iniciativa privada a través de -- un Plan o programa que será obligatorio para el Sector Público. Para guiar al sector privado hacia los fines planteados en la planifica-- ción se toman diversas medidas e incentivos. Como complemento del -- Plan en el corto plazo y a la vez como estado de ingresos y gastos -- estatales se elabora el Presupuesto anual. Ambos han sido regionali-- zados en Francia, en una cierta medida, como resultado de un largo -- proceso.

En el IV Plan (1962-65) ya apareció una planificación re-- gional sincronizada con la nacional (*). El grave retraso sufrido en la unificación de ambos aspectos se debió a la división administrati-- va existente entre el Ministerio de Finanzas (Plan) y el Ministerio

(*) K. ALLEN y M.C. MACLENNAN. Regional problems and policies in Ita-- ly and France. G. Allen and Unwin. -- Londres 1970.

de la Construcción (Ordenación del Territorio). Después entre 1962 y - 1963 estas competencias ostentadas por el Comisariado del Plan y la Delegación para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional (DATAR) se coordinaron a través del Primer Ministro y en esta misma situación se encuentran en la actualidad.

En 1955 se inicia la elaboración de programas de acción regional para promover el desarrollo económico. Estos programas no estaban integrados en el Plan nacional ni tenían fijado plazo de duración. El siguiente paso se da en 1957 con los planes de ordenación regional, que tienen como meta favorecer la distribución armónica de los distintos usos del territorio (*). Esta superposición de dos planificaciones una de ámbito espacial y otra temporal, se resuelve finalmente con su fusión que producirá los Planes regionales de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio elaborados por un nuevo Comité denominado de Planes Regionales compuesto por los principales planificadores regionales y por miembros de DATAR (**).

La cuarta y última etapa de esta evolución tiene lugar cuando se elabora el IV Plan (1962-65) en el que la planificación nacional se desglosa en unos anexos llamados "divisiones" que recogen la distribución de las realizaciones previstas por el Estado en las distintas regiones programadas (***).

En el V Plan (1966-70) las "divisiones" se llaman ya "divisiones regionales" pero siguen siendo desgloses hechos por regiones a partir del Plan nacional una vez que éste ha sido aprobado. En el VI Plan (1971-75) las "divisiones regionales" pasan a llamarse "Programas

(*) PH. LAMOUR. La politique d'aménagement du territoire. Revue Politique et Parlementaire. Paris, enero 1961.

(**) Este organismo que subsiste en la actualidad pasó a denominarse desde 1965 Comité de Regionalización del Plan.

(***) Vd. B. BOYET y P. DE MONBRISON-FAUCHERE. La régionalisation du - IV^e Plan: L'expérience des tranches opératoires. Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques n° 135. Paris 1974

regionales de desarrollo y equipamiento" pero la innovación va mucho -- más allá de lo terminológico. Aún son desgloses del Plan nacional pero las regiones participan de una forma activa no sólo en el momento de -- efectuar las proyecciones específicas que les corresponden sino en la fase de preparación del plan nacional (*).

La ley de organización de las regiones de 1972 acentúa esta característica al determinar que los Consejos Regionales participarán -- en la preparación y ejecución del Plan en todas sus fases.

No obstante sigue siendo cierto que el Plan nacional tiene una naturaleza preponderantemente sectorial pero a la vez se desglosa en categorías territoriales que sirven para repartir las clasificaciones sectoriales y para atribuir su realización a los distintos órganos administrativos (Estado, municipios, departamento, región).

Por otra parte y quizá sea el aspecto más importante, el -- Plan nacional lleva en su seno desde el momento de su preparación un -- eco de las aspiraciones regionales.

La regionalización del Plan ha traído consigo también la -- del Presupuesto puesto que este último representa la realización del -- Plan en la parte correspondiente al Sector Público (**). A pesar de -- ello el Presupuesto mantiene su carácter nacional y está desarrollado en términos sectoriales de forma que los créditos del Estado se siguen votando por capítulos nacionales y por ministerios. La actual regionalización del Presupuesto francés se reduce a la elaboración de un anexo a los proyectos de ley presupuestaria. Este anexo desarrolla la distribución de los créditos de equipamiento del Estado para las distintas regiones según las pautas programadas en el Plan.

(*) J.P. GILLI. Aménagement du territoire et réforme régionale. op.cit.

D. MAQUART. La région, échelon de planification en Les Cahiers -- Français n° 158-159. Paris, enero-abril 1973

(**) J. BIDEGAIN. Rapport au Conseil Economique et Social, incluído en P.M. GAUDEMET "Finances Publiques. Recueil Pratique de Documents" n° 15 Montchestien 1970

Este documento anexo fue establecido por la Ley de 4 de - - agosto de 1962 que aprobó el IV Plan y se ha ido completando desde entonces mediante la inclusión en el mismo de los capítulos financieros destinados a la ordenación del territorio. La clase de su preparación reside en el Informe de Regionalización (*) que a pesar de ciertos defectos como el de no permitir la comparación interregional de las inversiones, ha obligado a conciliar las distribuciones sectoriales tradicionales con las regionales constituyendo un punto de partida para la fiscalización regional del cumplimiento de las previsiones presupuestarias y un cauce para que la voz de las regiones sea escuchada por parte de la Administración Central.

De todas formas el Presupuesto regionalizado tiene unos límites muy precisos al atribuir solamente los gastos a cada región con exclusión de los ingresos y recoger nada más que las inversiones en -- equipo puesto que se intenta destacarlas como inversiones pública recogidas en el Plan regional. Hay además otras limitaciones que provienen de la imposibilidad de localizar en una región concreta un gran número de inversiones públicas cuyos efectos benefician a todo el país. Desde la óptica administrativa, la preparación del Informe de Regionalización corresponde a DATAR lo cual ofrece a esta Delegación la posibilidad de intervenir en la preparación del Presupuesto, permitiéndole no solo conocer (y en ciertos casos modificar) las peticiones de créditos de los Ministerios sino intervenir en las discusiones entre éstos y el Ministerio de Economía y Finanzas. Por medio de este mecanismo las peticiones de crédito de las regiones apoyadas por DATAR tienen grandes posibilidades de acogida favorable por parte del Ministerio de Finanzas (**).

(*) J. LEFEBRE y C. CHARLET. La régionalisation du Budget. Le Monde. Paris, 20-1-1973

Y. PRATS. La régionalisation du Budget. Revue de Science Financière. Paris 1967

(**) M. ROUSSELOT. Las políticas regionales de desarrollo en la regionalización del VI Plan Frances. Boletín de Estudios Económicos n° 26. Bilbao, agosto 1972.

La ley de regionalización de 1972 al disponer que los diputados y senadores sean miembros de derecho de los Consejos Regionales ha venido a reforzar la obligación, al menos moral, de no separarse -- en las Cámaras Nacionales de la programación regional que ellos mismos elaboraron y aprobaron en su Consejo Regional respectivo. Esta -- nueva traba que limita, en cierto modo, la libertad de decisión del -- Parlamento debe ser aceptada a pesar de todo, puesto que resulta lógico que se apoyen en París los programas que se aprobaron previamente en la región (*).

Siendo el Presupuesto la ordenación sistemática de los ingresos y gastos del Estado resulta obvio constatar que la intervención pública por sí sola no puede cumplir los objetivos del Plan. La parte esencial del desarrollo debe ser protagonizada por el sector -- privado el cual no seguirá las líneas trazadas por los planificados -- si no se le permite obtener el máximo beneficio. En este terreno es donde actúa la política de estímulos ideada por la Administración y como ésta se propone también objetivos de carácter regional es lógico que existan estímulos concedidos teniendo en cuenta de manera primordial la óptica territorial.

En la lista de los estímulos utilizados con carácter regional podemos señalar como más importantes los beneficios fiscales, las subvenciones o ayudas del Estado y las facilidades crediticias otorgadas a los inversores que colaboran en el proceso de regionalización.

Los estímulos fiscales hubieran podido resultar bastante -- atractivos para las empresas pero no han tenido gran trascendencia debido al rigor de las condiciones exigidas para su concesión. En principio las empresas que optan a tales beneficios deben obtener la auto

(*) M.P. AMSELEK. Le budget de l'Etat sous la V Republique
L.G.D. Paris 1967

rización previa del Ministerio de Finanzas el cual la concede discrecionalmente si estima que las actividades proyectadas ofrecen interés suficiente de cara al desarrollo regional (*).

Hay tres tipos de impuestos sobre los que se aplican estas ventajas fiscales:

a) Impuesto sobre transmisiones patrimoniales. Se reduce en las adquisiciones de fábricas construídas cinco o más años antes de realizar su transmisión y también respecto a los llamados "fondos de comercio".

b) Exención de la "patente" para empresas que realicen traslados, ampliación o creación de instalaciones industriales o comerciales. La reducción puede alcanzar cotas del cincuenta por cien al cien por cien del impuesto y su duración no excede de cinco años.

c) Exenciones en los impuestos sobre la renta que permiten la amortización excepcional del veinticinco por cien del precio de coste de las construcciones en el momento de su terminación y la minoración del impuesto que grava las plusvalías provocadas por la cesión de los terrenos para edificar de las empresas colaboradoras en la regionalización.

Estos incentivos son acumulables menos el que afecta a las plusvalías cuya concesión es automática. También pueden combinarse con ciertas subvenciones o primas destinadas asimismo al fomento del desarrollo regional.

(*) F. LAFOURCADE. Avantages fiscaux et développement régional. Dunod Paris, 1970

DATAR. Aides au développement régional. Paris, 1972

J. SPINDLER, R. TORRES y J. ISETTA. Fiscalité et aménagement du territoire en France et en Italie. Le financement du développement régional. Cahiers fiscaux européens -- 1970, n° 3. Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment n° 12. Paris, 1975

Estas primas pueden definirse como subvenciones estatales -- que se otorgan a las empresas para orientarlas hacia la adopción de -- una determinada conducta. Existen en Francia un gran número de primas con finalidades diferentes como las dirigidas a ayudar a sectores económicos concretos (vg. prima de orientación agrícola) pero también se han arbitrado primas de carácter regional.

Hay un tipo de prima de carácter intermedio entre unas y -- otras llamada indemnización por descentralización que trata de descongestionar la región parisiense y que es canalizada por medio del Fondo de Ayuda a la Descentralización (FAD). Se concede a las empresas que -- por traslado dejan en la región de París locales industriales de superficie igual o mayor a 500 metros cuadrados y consiste en un sesenta -- por cien de los gastos de traslado hasta el tope de 500.000 francos. -- No se trata de una ayuda de estricto carácter regional puesto que sólo contempla la descentralización industrial sin tener en cuenta las necesidades de las regiones receptoras y se concede invariablemente sea -- cual sea el punto de destino. Como contrapartida existen tasas de di--suasión y la necesidad de autorizaciones administrativas para establecerse en París (*).

La que se puede considerar realmente como prima de desarrollo regional aparece en 1972 y ha ido completando posteriormente su régimen de concesiones (**). Sustituye a un sistema complejo de ayuda a la expansión industrial regional vigente hasta 1971 y articulado a base de las primas de desarrollo industrial y de adaptación industrial -- (***) . La nueva prima se concede principalmente a las empresas indus--

(*) La penalización varía según la situación respecto al centro de -- París: de 25 a 150 F. el metro cuadrado para los locales indus-- triales y de 100 a 400 F. para los edificios de oficinas. A pe-- sar de ello la construcción sobre todo de estos últimos se ha in-- crementado notablemente y parece incontenible. OCDE Les problé-- mes et les politiques de développement régional dans l'OCDE. Vol. I. París

(**) Ver F. DORMANS Le nouveau régime des aides à l'industrialisa-- tion. L'usine nouvelle. París. Mayo 1976

(***) M. ORNANO. Les actions du Ministère de l'Industrie pour le déve-- loppement des entreprises. Le Moniteur des Travaux Pu-- bliques et du Batiment. n° 5. 1977

triales aunque por excepción pueda ser otorgada a empresas que desarrollen actividades de servicios en función de que creen un número importante de puestos de trabajo. El motivo de su concesión es el establecimiento de nuevas empresas (creación propiamente dicha o salvamento de empresas con dificultades) o la ampliación de las existentes. Su otorgamiento se hace combinando los criterios de inversión y la política de empleo y su amplitud varía desde el doce al veinticinco por cien de la inversión realizada. El aumento de los puestos de trabajo es algo prioritario para las regiones francesas y las primas de desarrollo regional concedidas a las empresas exigen la creación de un mínimo de empleos (30 puestos de trabajo) o un aumento de los existentes (en ampliaciones un incremento del 30 por ciento) (*). Además el coeficiente de la prima varía según las regiones y en algunas no se concede en absoluto por lo que no puede negarse su carácter regional.

La prima de localización de actividades terciarias está destinada al sector servicios y existe desde 1964. Se otorga a empresas que realicen inversiones con el fin de crear o trasladar fuera de París y su región sus servicios de dirección, de administración y de estudios e investigación. Estas inversiones han de dar lugar al menos a la creación de cien puestos de trabajo permanentes. Solamente se concede a empresas que ubiquen sus servicios en determinadas regiones muy concretas que son, a grandes rasgos, las mismas que se benefician de la prima de desarrollo regional (**). Por esta razón ambas primas son incompatibles y no pueden en ningún caso ser recibidas por la misma empresa.

(*) Agence Economique et Financiere. Les régions ont un souci commun : assurer l'emploi. Paris 1976. La politique de promotion de l'emploi. Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment n° 20. Paris 1976

(**) Además se incluyen las denominadas "metrópolis de equilibrio" y nueve ciudades importantes (Besançon, Dijon, Grenoble, Clermont-Ferrand, Aix, Niza, Cannes, Montpellier y Caen). Los programas de inversión deben entrañar la creación de 100 o más empleos permanentes (50 si se trata de servicios de estudios) OCDE. Les problèmes et les politiques ... op. cit.

Pero también existen subvenciones otorgadas a los entes te
rritoriales para potenciar el desarrollo regional por medio de la in-
versión pública en las llamadas "obras nuevas" y las grandes repara--
ciones. La ayuda consiste en la entrega de un porcentaje sobre los --
gastos totales aprobados teniendo en cuenta la utilidad social del --
proyecto. Algunas de estas subvenciones proceden de los propios minis
terios y como tales están incluidas en el Presupuesto pero la mayoría
son otorgadas por organismos financieros creados al efecto como el --
Fondo Especial de Inversión en Carreteras (Fond Special d'Investisse-
ment Routier, FSIR) y el Fondo de Intervención para la Ordenación del
Territorio (Fonds d'Intervention pour l'Amenagement du Territoire, --
FIAT).

Además de que, como ya vimos, las subvenciones a la inver-
sión se han preocupado siempre del empleo exigiendo unos mínimos a --
las empresas beneficiarias existe un Fondo Nacional del Empleo (Fond -
National de l'Emploi, FNE) especialmente establecido para las opera--
ciones de descentralización y de creación de plantas fabriles en pro-
vincias. Sus ayudas cubren parcialmente los salarios de los trabajado-
res y sus monitores así como el coste del material y del funcionamien-
to de los centros (*).

El crédito público constituye en muchos casos una subven--
ción (diferencia entre los intereses preferentes aplicados y el tipo
de mercado) pero en otros representa la única fuente de financiación
para unos proyectos regionales que no encontrarían posibilidades en -
los intermediarios financieros privados. Hay que tener en cuenta que
aunque la mayor parte del crédito francés ha sido nacionalizado, los
bancos continúan adoptando la misma política de concesiones que apli-
caban cuando su capital estaba en manos privadas.

(*). Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris: Aides au développe-
ment régional. Paris, junio 1972

El Estado ha creado una estructura bancaria propia al servicio del desarrollo regional de la cual la pieza más importante es el Fondo de Desarrollo Económico y Social (*). El Fondo se creó en 1955 para facilitar su concurso a la descentralización, a la reconversión económica y a la expansión regional. Su estructura resulta muy peculiar puesto que jurídicamente carece de personalidad y se presenta como una cuenta especial del Tesoro francés. Sus ayudas están destinadas a los proyectos de excepcional importancia regional exigiendo para otorgarlas la creación de un gran número de empleos. Los préstamos que concede tienen siempre carácter complementario o subsidiario puesto que sólo interviene en los casos en que a pesar del interés regional del proyecto, el prestatario no hubiese podido obtener financiación de los otros intermediarios financieros. Al ser el Fondo el banquero del Plan sus préstamos están ligados a los objetivos de la planificación nacional y también a la regional.

El FDES, aparte de estas ayudas directas al establecimiento y mejora de las empresas ubicadas en las regiones deprimidas, lleva a cabo la financiación de infraestructuras y equipo social. Además, existen otros fondos estatales que realizan una financiación regional indirecta. La dotación de infraestructura regional es promovida por la DATAR por medio del FIAT. La creación de zonas industriales se financia mediante una serie de fondos especiales: Fondo Nacional de Ordenación Inmobiliaria y de Urbanismo (Fondo National d'Amenagement Foncier et d'Urbanisme, FNAFU), Fondo Nacional de Ordenación del Territorio (Fondo National d'Amenagement du Territoire, FNAT) y Sociedad Central de Equipamiento del Territorio (Société Centrale d'Equipement du Territoire, SCET).

Pero el Estado no solo concede facilidades crediticias a partir de sus propios fondos. También acude a otros intermediarios fi-

(*) J. DONY y otros. L'Etat et le financement des investissements privés. Berger Levrault. Paris 1969

nancieros de los que aún no siendo propietario de los recursos, puede disponer legalmente de su destino e inversión. El más importante de estos intermediarios es la Caja de Depósitos y Consignaciones (Caisse des Dépôts et Consignations, CDC) que fue creada en 1816 para administrar los depósitos legales y las consignaciones de sumas en litigio y que después ha llegado a centralizar los fondos recogidos por las Cajas de Ahorro francesas (*). Desde el punto de vista de las regiones, la Caja favorece la política de regionalización por medio de sus préstamos. De ella depende la Caja de Ayuda al Equipamiento de las Colectividades Locales (Caisse d'Aide au Equipement des Collectivités Locales, CAECL) que coloca entre el público las obligaciones emitidas por estos entes territoriales y cuida de que su importe sea atribuido prioritariamente a la región de donde proceden los fondos, a la vez que como banquero de los Ayuntamientos trata de orientar sus inversiones de acuerdo con las metas de los planes regionales. También administra la Caja de Préstamos para Organismos de Vivienda de Alquiler Moderado (Caisse de Prêts a Organismes de Habitations a Loyer Moderé, CPOHLM) mediante la cual las empresas constructoras de viviendas que tengan la garantía de un ente local pueden conseguir ventajas en los intereses y los plazos. Esta característica permite una participación indirecta en la política de urbanismo a estas comunales locales.

Los fondos de la Caja de Depósitos y Consignaciones no solo son distribuidos por ella misma sino que son otorgados además por entidades colaboradoras como el SCET y el FNAFU. Para completar su labor en pro de las acciones de regionalización la Caja participa en el capital de ciertas empresas entre las que se cuentan las llamadas sociedades mixtas que tienen, al contrario que todos los fondos y entidades reseñadas hasta ahora, un ámbito diferente y menor al del Estado.

Las Sociedades de Economía Mixta (Sociétés d'Economie Mixte, SEM) fueron creadas en la Ley de Finanzas de 24-V-1951 a fin de -

(*) G. ARQUE Il Finanziamento degli enti locali e regionali in Francia. Il Risparmio. Milan, abril 1977

lograr la dotación de infraestructuras regionales mediante la realización de grandes proyectos de obras públicas. Estas sociedades están constituidas como entidades de derecho público con mayoría de capital estatal y con una cierta participación de capital privado. Por otra parte, su financiación está asegurada a través del crédito público(*).

La participación conjunta que da nombre específico a estas sociedades ha tratado de dotarlas de la flexibilidad y eficacia de la empresa privada a la vez que orientaba su finalidad hacia objetivos de interés público. Pero, tanto a nivel de Consejo de Administración, donde los representantes del Gobierno ostentan la mayoría, como a nivel de gestión, puesto que se hallan regidas por funcionarios de carrera, se han resentido de esta dependencia y nunca han tenido la flexibilidad de la empresa privada. Las dificultades mayores han sido por otra parte la captación de participaciones privadas en las regiones pobres en las que se han implantado y la gran complejidad de sus mecanismos de financiación y control que han entorpecido, en cierto modo, su operatividad.

La finalidad de las sociedades mixtas era el coordinar los esfuerzos privados y públicos para lograr unas bases mínimas que hicieran posible el futuro desarrollo. En las obras de infraestructura, en las que por sus diferentes aspectos debían intervenir varios departamentos ministeriales y organismos autónomos, su misión ha consistido en dirigir y aunar sus actividades. Una vez completada esta infraestructura se promocionaba la inversión de capitales privados en iniciativas de rentabilidad normal.

Existe una media docena de estas sociedades cuya experiencia de funcionamiento y resultados no es del todo concluyente. La más antigua fue la Compañía de Ordenación del Bajo Ródano-Languedoc (Com-

(*) J.F. GODCHOT. Les Sociétés d'Economie Mixte et l'Aménagement du Territoire. Berger-Levrault. Paris 1966

pagnie d'Amenagement du Bas-Rhône-Languedoc) que desarrolló una amplia gama de proyectos de gran influencia en la vida de la región (*). Esta sociedad mixta se centró en una zona de un departamento concreto (Hérault) a la que se dotó de obras de infraestructura que permitieran el regadío. Los productos hortícolas obtenidos en estos nuevos terrenos -- irrigados fueron comercializados a través de una red de ventas y se -- instalaron una serie de mercados-base con mataderos, frigoríficos, almacenes de embalaje, etc. La disponibilidad de materias primas en un -- volumen considerable indujo a varias empresas productoras de artículos alimenticios a ubicarse también en la zona de manera voluntaria. Pero el proyecto era mucho más completo y tendía a un tratamiento globalizado. Las condiciones ofrecidas para la expansión atrajeron al departamento muchas industrias de prefabricados, materiales de construcción, etc. Además se implantó un importante plan turístico que ha dado buenos rendimientos.

El más visible de los cambios producidos ha sido pasar de -- unas fuertes tasas de emigración a un aumento constante de la población en el área de Hérault. Los resultados globales fueron, en conjunto, muy esperanzadores aunque el ámbito era excesivamente reducido -- puesto que representaba solamente la aparición de un núcleo o polo dentro de una vasta región deprimida, incluso han podido darse efectos de absorción de las actividades preexistentes en las áreas limítrofes.

También en 1956, pocos meses después, fue creada la Sociedad de Equipamiento de la Cuenca de Lorena (Société d'Équipement du -- Bassin Lorrain, SEBL) a la que se dotó de un marcado carácter regional al hacer que abarcara los cuatro departamentos de la Lorena. Su actividad principal ha consistido en equipar áreas urbanas y zonas industriales aunque también se encarga de las inversiones complementarias y de las llamadas inversiones sociales (agua potable, centros de ocio, etc.)

(*) M.F. SOUCHON. La compagnie nationale d'aménagement du Bas Rhône - Languedoc. Cahiers de l'Institut d'Études Politiques de Grenoble. 1968

Siguiendo este doble ejemplo posteriormente se han suscitado otras sociedades de este tipo como la Sociedad de Economía Mixta - de la Comunidad del Loira (Société d'Economie Mixte de la Communauté du Loire, SOMECLA) que se ocupa de llevar a cabo un plan hidráulico - para la cuenca del Loira retornando la idea española de las Confederaciones Hidrográficas y desarrollándola en un sentido más amplio. La - Sociedad para el Equipamiento del Sena y Marne (Société pour l'équipement de la Seine-et-Marne SESM) tiene como finalidad la dotación de - infraestructura a esta zona realizando para ello todos los estudios - previos así como la contratación y supervisión de los trabajos necesarios.

La experiencia que cabe deducir de estas iniciativas no resulta, en modo alguno, terminante. En parte porque bajo una misma etiqueta se han abordado objetivos muy variados (puesta en regadío, zoning industrial, desarrollo urbano) que diferencian mucho a unas sociedades de otras así como la diversa amplitud de sus tareas (estudio y supervisión de los trabajos de infraestructura o realización por sí mismas de estos trabajos, que pueden limitarse a la dotación básica - o comprender, además, todo el equipamiento complementario) y la diferenciación por el ámbito en que han operado (una comarca, un departamento, una cuenca hidrográfica, una región histórica). En cierta medida también porque el poder de decisión ha estado hasta ahora en manos del Estado y la intervención de los representantes de la región ha sido mínima a la hora de hacer prevalecer sus propios puntos de vista.

Una finalidad coincidente en algunos de sus aspectos tienen las Sociedades de Ordenación Regional (Sociétés d'Amenagement Régional, SAR) (*) creadas en 1959 a la vez que se iniciaba la política de ordenación del territorio con la institución del DAT. Su objeto es la construcción de las grandes obras de infraestructura que supo--

(*) C. DEVES. Les Sociétés d'Amenagement Régional. Travaux de Recherches de la Faculté de Droit et de Science Politique de la Université de Clermont-Clermont-Ferrand. 1977

nen la base para la implantación de las actividades directamente productivas. Constituidas en forma de sociedad anónima su carácter es -- eminentemente público, tanto por sus accionistas como por la actividad que desempeñan. Aunque están formadas por los municipios que se -- integran en las áreas denominadas Grandes Ordenaciones Regionales -- (Grands Amenagements Regionaux, GAR) son promovidas, financiadas y co -- dirigidas por el Estado (*).

La diferenciación entre las SEM y las SAR se encuentra en el ámbito de su actuación y en la característica predominantemente pública de las segundas donde la participación de accionistas de derecho privado es puramente testimonial.

El Estado francés dispone además de una serie de organismos financieros que aunque no tienen una finalidad específicamente regional pueden ser útiles para apoyar cualquier acción de este tipo. -- Entre ellos la Caja Nacional del Crédito Agrícola (CNCA), el Crédito Nacional (CN), el Crédito Hipotecario (CH), la Caja de Crédito Hotelero Comercial e Industrial (CHCI) y el Instituto de Desarrollo Industrial (IDI).

La Comunidad Económica Europea también ha prestado una ayuda estimable a las regiones francesas a través de sus entidades financieras multinacionales de carácter general y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que han ido a añadirse a la financiación -- otorgada por el Estado francés (**).

La financiación recibida por medio de las fuentes que hemos repasado resulta muy exigua en el plano cuantitativo. Comparándola con las subvenciones otorgadas a cualquiera de los sectores económicos nacionales puede constatar su irrelevancia.

(*) G. ROUGIE. Les Grands aménagements régionaux. IN Regards sur la France. Paris 1975.

(**) L'aide du Fond Régional Européen aux régions françaises 30 jours d'Europe n° 211. Paris, febrero 1976

Por otra parte la diversidad de organismos a los que se ha confiado la financiación de las regiones que han surgido en muchos casos con finalidades diversas a las del desarrollo regional y que actúan sin una coordinación clara ha hecho que su efectividad haya sido muy limitada.

De todas formas se ha llegado a una cierta especialización regional del Plan y del Presupuesto nacionales y a la articulación de una serie de estímulos cuya larga permanencia puede proveer de experiencia útil sobre su funcionamiento a los entes autonómicos de otros países, si creen oportuno aplicarlos.

En el aspecto referente a las instituciones financieras el camino a seguir en el futuro pasa por su reorganización y coordinación en un conjunto integrado y la potenciación del papel a jugar por las Sociétés de Développement Régional (*). Esta posible relevancia pasa por la reforma de muchos aspectos de tales instituciones cuya actuación, como veremos, está lejos de ser totalmente satisfactoria. Pero sobre todo incluye la vigorización del marco decisorio regional -- que representa la base del éxito de esta política y de su asunción, -- en todos los aspectos, por los habitantes de cada una de las regiones en las que va a desarrollarse y a cuyos intereses debe servir.

(*) J. LOUIS. Aide publique et développement économique régional
Economie et Statistique n° 80. Paris 1976

C. LAS SOCIETES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

1. Las SDR en el contexto del sistema financiero francés

El sistema financiero francés comprende un gran número de establecimientos de crédito y una estructura compleja de dirección y supervisión. Trataremos por ello de esbozar únicamente el marco general en el que se mueven tanto las SDR como las entidades que compiten más directamente con ellas.

El actual ordenamiento data en sus rasgos esenciales de 1945 y comprende las autoridades monetarias, el banco central, la banca privada, el sector mutuo y cooperativo, las instituciones que recogen depósitos para el sector público destacando en este grupo las cajas de ahorro, los establecimientos financieros, los bancos especializados oficiales y semioficiales, las sociedades de inversión mobiliaria e inmobiliaria y los mercados de capitales. (*)

El Consejo Nacional del Crédito (Conseil National du Crédit CNC) tiene como presidente al Ministro de Finanzas y en su ausencia al Gobernador del Banco de Francia que es el Vicepresidente. Se compone de 47 miembros que representan a las entidades financieras, la administración pública, los sindicatos y los principales sectores de la actividad comercial e industrial. Este organismo elabora la política de crédito, regula el ejercicio de la profesión bancaria y reglamenta tanto las condiciones del crédito como las reservas a mantener por las instituciones bancarias.

La Comisión de Control (Commission de Contrôle des Banques - CCB) está presidida por el Gobernador del Banco de Francia y compuesta por el Director General del Tesoro del Ministerio de Finanzas, el Pre-

(*) Debe anotarse aquí que la anunciada nacionalización de la banca privada puede hacer variar considerablemente este esquema.

sidente del Departamento de Finanzas del Consejo de Estado, un representante de la banca y un representante del personal de la banca. Esta Comisión establece la estructura de los estados contables a suministrar por las entidades crediticias y los ratios que aquéllas deben observar. Además realiza las tareas de inspección y establece las sanciones correspondientes. Los tres grandes bancos nacionalizados (Crédit Lyonnais, Société Générale y Banque Nationale de Paris) se hallan bajo su dirección inmediata.

El Ministerio de Finanzas es el órgano que supervisa el sistema bancario y financiero de manera global. Dentro de este departamento las tareas referentes a tal cometido se concentran en la Dirección del Tesoro que tiene un papel relevante en la elaboración de la política monetaria y financiera y en las decisiones del Consejo y la Comisión. También los mercados financieros y las inversiones institucionales así como la política de cambios y de transacciones internacionales de capital se encuentran bajo su esfera de acción.

El Banco de Francia desempeña las tareas de banco central - además de una serie de funciones delegadas del Gobierno, a través del Ministerio de Finanzas. Su autonomía en cuanto a las obligaciones específicas de mantenedor del valor del dinero y ordenador del sistema financiero es muy escasa siguiendo una tradición de instrumentalización en manos del Gobierno ya muy antigua en Francia y que la reforma de 1973 no ha modificado. Aparte de la emisión de billetes y del servicio de Tesorería del Estado aplica la política monetaria ordenada por el Gobierno y provee de la infraestructura necesaria y de staff al Consejo (CNC) y a la Comisión (CCB).

La banca privada fue dividida en 1945 en tres tipos de instituciones: bancos de depósitos, bancos de negocios y bancos de crédito a medio y largo plazo. Los bancos de depósitos reciben imposiciones a la vista y de ahorro y conceden créditos a corto plazo. Los bancos de negocios tienen como actividad principal la toma de participaciones

en empresas ya constituídas o en formación. Los bancos de crédito a medio y largo plazo están dedicados por su parte a los préstamos a más de dos años y obtienen los recursos de las entidades bancarias matrices directamente o del mercado de capitales.

Esta estricta especialización fue rota a partir de 1966 - en que empezó a prepararse el terreno para que tanto los bancos de negocios como los de depósitos pudieran realizar toda clase de operaciones. Las nuevas posibilidades ofrecidas hicieron que los bancos de negocios tuvieran que establecer bancos de depósitos filiales o se fusionaran con establecimientos de este tipo existentes con anterioridad.

Los bancos de crédito a medio y largo plazo no fueron - - afectados sin embargo por este retroceso en la especialización. Su estructura estaba compuesta desde el principio por una serie de filiales especializadas en técnicas de financiación de larga duración como el leasing a la vez que ellos mismos eran subsidiarios de los grandes bancos de depósito.

El crédito mutuo y cooperativo está dedicado a la recogida de depósitos y la financiación de sectores muy definidos (agricultores, pequeños empresarios, etc.) pero su esfera de actividad es cada día más amplia y va adquiriendo mayor semejanza con la de la banca privada. Dentro de este sector existen cuatro tipos de instituciones dedicadas a distintas especialidades: crédito agrícola, crédito mutuo, crédito popular y crédito cooperativo.

Las entidades de crédito agrícola se dedican a la prestación de servicios financieros a los agricultores tanto individuales como agrupados en asociaciones. Hay dos tipos de entidades en este grupo, distinguiéndose unas de otras por estar o no afiliadas a la Caja Nacional de Crédito Agrícola (Caisse Nationale du Crédit Agricole, CNCA). La mayor parte de las cajas rurales locales se asocian en

las regionales, las cuales se hallan bajo el control de la CNCA. Este organismo es supervisor, compensador y a la vez una fuente de crédito para las cajas, recibiendo las subvenciones a la agricultura acordadas por el Estado. Para trabajar en los mercados internacionales estas entidades crearon un banco especializado denominado "Unicredit".

Las cajas rurales no afiliadas no gozan de estas ventajas, y en el pasado eran muy poco relevantes. Recientemente se han agrupado en la Federación Central de Crédito Agrícola Mutuo, a la vez que creaban como órgano coordinador el Banco Francés de la Agricultura y del Crédito Mutuo (Banque Française de l'Agriculture et du Credit Mutuel, BFACM), con lo que han potenciado su actuación aunque sigan constituyendo un grupo marginal dentro del sistema.

Las instituciones de crédito mutuo se caracterizan por la carencia de especialización en cuanto a las actividades de sus socios y su organización de base mutua. Existe una red de 20 federaciones regionales agrupadas en la Confederación Nacional del Crédito Mutuo que controla el sistema desde el punto de vista administrativo, mientras que la Caja Central del Crédito Mutuo (Caisse Centrale du Crédit Mutuel, CCCM) las provee de servicios bancarios.

El crédito popular se caracteriza porque sus actividades y operativa son idénticos a los de la banca privada aunque su naturaleza mutua y sus miembros que son pequeños y medianos empresarios, profesionales y artesanos, le dan un matiz diferencial. Los fondos del grupo son administrados por la Caja Central de Bancos Populares (Caisse Centrale des Banques Populaires CCBP) y la supervisión corre a cargo de la Cámara Sindical de los Bancos Populares. Como filiales de ámbito nacional se han creado la Sociedad de Promoción Económica (Société de Promotion Economique, SOPROME) y les ha sido atribuida por el Estado la Caja Central de Crédito Hotelero Comercial e Industrial (Caisse Centrale de Crédit Hôtelier Commercial et Industriel, CCCHCI) que ofrece créditos a medio y largo plazo a las pequeñas empresas.

El crédito cooperativo propiamente dicho se articula a través de la Caja Central de Crédito Cooperativo que agrupa a las cooperativas de crédito y de ahorro de productores y de consumidores a la vez que las mutuas marítimas de crédito. La Caja es la agencia central, el órgano de supervisión y la institución de crédito a medio y largo plazo de estas entidades. La administración de los fondos del grupo y los servicios de banca en común son prestado por el Banco Francés de Crédito Cooperativo (Banque Française de Credit Cooperatif, BFCC).

Las instituciones que recogen fondos para el sector público están encabezadas por las Cajas de ahorros pero también forman parte de ellas la Caja postal y los servicios financieros de telecomunicaciones y del sistema de contabilidad pública además de las estructuras centrales de coordinación como la Caja de Depósitos y Consignaciones.

Las cajas de ahorro francesas generalmente promovidas por las autoridades tienen como característica especial el que la mayor parte de sus fondos deben ser ingresados en la Caja de Depósitos y Consignaciones (Caisse des Dépôts et Consignations CDC). El resto de los recursos que permanecen en sus manos y que representan una parte mínima, pueden ser utilizados para realizar préstamos a los entes locales o a los particulares para adquisición de viviendas pero siempre con la aprobación de la CDC.

La Caja de Depósitos y Consignaciones es un organismo autónomo de la Administración del Estado creado en 1816 que recibe no solo los fondos de las Cajas de ahorro sino los de la seguridad social y de otros organismos como cajas de pensiones y seguros de carácter mutuo además de las consignaciones de las acciones en litigio o pignoras. La CDC juega con este gran volumen de fondos un papel primordial en los mercados financieros y de hipotecas. También concede préstamos a las autoridades locales y asociaciones para la construcción -

de viviendas sociales a través de las propias cajas de ahorro o de - instituciones especializadas y otorga créditos a las entidades de -- crédito especializadas bajo control del Estado. Financia las opera-- ciones que la Administración le señala como prioritarias y otras que emprende por su propia iniciativa a tasas de mercado.

La red de oficinas de correos es aprovechada para la cap- tación de depósitos a través de la Caja Nacional de Ahorro (Caisse - Nationale d'Epargne, CNE) situada bajo la dependencia del Ministro de Correos y Telecomunicaciones a la vez que se prestan a través de - - ella servicios de transferencia postal y de cheque postal.

El Tesoro público a la vez que colector de tributos y - - otros ingresos hace frente a una serie de préstamos y entregas de -- fondos a organismos y corporaciones y en este sentido desarrolla ac- tividades de intermediación financiera.

Por un lado recibe fondos de los anexos al presupuesto de instituciones financieras paraestatales, de las autoridades locales y regionales, de empresas públicas y de la emisión de bonos y de anticipos del Banco de Francia. Por el otro concede anticipos a los en tes locales y regionales y préstamos a medio y corto plazo a través del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FDES) al que ya hemos -- aludido en relación con la política regional. La decisión para conce- der estos créditos depende del Ministro de Finanzas previa recomenda- ción del Consejo del FDES. Los que se otorgan a empresas públicas -- son tramitados directamente por este Fondo mientras que en los conce- didos a empresas privadas intervienen las instituciones públicas es- pecializadas (Crédito Nacional, Crédito Inmobiliario de Francia, Ca- ja Nacional de Crédito Agrícola, etc.). El FDES puede conceder ade-- más de los préstamos, subvenciones y bonificaciones en los intereses y garantizar los préstamos concedidos por otras instituciones.

Los establecimientos financieros son entidades caracteri- zadas fundamentalmente por la prohibición de recibir depósitos del -

público. Para sus operaciones deben emplear sus fondos propios o refinanciarse en la banca, en las instituciones especializadas o en otras instituciones que actúan en los mercados de capitales e hipotecario.- Sus actividades son muy diversas y pueden clasificarse en cuatro grupos: a) Financiación, especialmente de un sector concreto; b) Adminis-tración de carteras de acciones y obligaciones de grupos comerciales e industriales; c) Desarrollo de procedimientos específicos de finan-ciación como el alquiler-venta, el leasing a través de las Sociedades de Inversión para el Comercio y la Industria (Sociétés d'Inversion -- pour le Commerce et l'Industrie, SICOMI) y el préstamo hipotecario; - d) Prestación de servicios bancarios como fideicomiso, maisons de le-tres , factoring, etc.

El sector parabancario está compuesto por una serie de instituciones denominadas bancos especializados oficiales o semioficia-les y caracterizadas por la financiación a medio y largo plazo. En este grupo se incluye a las SDR y por ello en él se encuentran las entidades más relacionadas con su acción y por ende sus competidores más directos.

El Crédito Nacional (Crédit National CN) es una sociedad privada controlada por el Estado que se ha convertido en la principal proveedora de crédito a las empresas industriales tanto públicas como privadas, tanto por propia iniciativa como por mandato del FDES. Sus fondos los obtiene a través de emisiones de bonos y obligaciones a medio plazo colocadas en las instituciones financieras y en la cartera de los inversores institucionales.

Además de los préstamos directos otorgados para la adquisición de bienes de equipo, refinancia los créditos concedidos por los bancos, en solitario, o en colaboración con el Banco de Francia.

La Caja Central de Crédito Hotelero Industrial y Comercial (CCCHI) creada tras la Primera Guerra Mundial fue colocada tras la se

gunda conflagración a la cabeza de los bancos populares. En un principio estaba especializada en el crédito a la industria pero posteriormente amplió sus actividades a las pequeñas y medianas empresas tanto industriales como comerciales. Sus recursos provienen de la emisión de obligaciones garantizadas por el Estado.

El Credito Inmobiliario y el Descuento de Promotores son dos organismos conexos de carácter público para la concesión de crédito hipotecario con destino a la construcción de viviendas. Aparte de sus operaciones propias se encargan de distribuir las ayudas del Estado a la construcción de viviendas familiares en forma de préstamos, subvenciones y bonificaciones de interés. También intervienen en la financiación de las obras de infraestructura llevadas a cabo por los entes regionales y locales.

La Caja Nacional de los Mercados del Estado (Caisse Nationale des Marchés de l'Etat, CNME) es una especie de banco para financiar los proyectos estatales creado en 1936 bajo el control del Ministro de Finanzas con el fin de conceder avales y garantías a las empresas que trabajan para el sector público. También otorga estas ventajas a las sociedades encuadradas en las entidades de garantía recíproca y a las SDR respecto a sus clientes. La CNME colabora para lograr un régimen más flexible de crédito a medio y largo plazo respecto a las empresas pequeñas y medianas y junto con el CN y el CCCHI toma parte en el estudio y distribución de los créditos del FDES destinados a la reestructuración de las empresas en crisis.

Como un apoyo a esta actuación, en 1977 se instituyeron los Establecimientos Públicos Regionales (Etablissements Publics Régionaux, ERP) que prestan una segunda línea de garantía tanto respecto a la CNME como a las SDR y a las sociedades de garantía recíproca.

El Instituto de Desarrollo Industrial (Institut de Développement Industriel, IDI) fue creado en 1970 para ayudar a las empresas -

industriales que se encontraban faltas de fondos propios para evitar - un desequilibrio en la composición de su estructura financiera. El IDI debe intervenir, siempre en colaboración con otras instituciones financieras, en favor de las pequeñas y medianas empresas. Puede otorgarles préstamos a largo plazo, adquirir obligaciones ordinarias y convertibles y, especialmente, tomar participaciones en el capital de estas empresas de pequeña y mediana dimensión.

El Banco Francés de Comercio Exterior (Banque Francaise du Commerce Extérieur BFCE) interviene en la financiación directa del comercio exterior y en la clasificación de los efectos referentes a este sector para su redescuento en el Banco de Francia.

También se encuentran en este grupo las Sociedades Mixtas y las Sociedades de Ordenación Regional que con una base territorial definida se ocupan de la dotación de infraestructura y a las que nos hemos referido anteriormente por su relación directa con el desarrollo regional.

Las sociedades de inversiones mobiliarias e inmobiliarias -- tienen una tradición muy reciente especialmente las que tienen capital variable denominadas Sociedades de Inversión de Capital Variable. Unas y otras son gestionadas por bancos o por grupos bancarios al igual que los establecimientos financieros que hemos citado anteriormente.

Existen seis Bolsas en Francia aparte de la de París que están ubicadas en Burdeos, Lille, Lyon, Marsella, Nancy y Nantes. Estas Bolsas provinciales tienen un nivel muy bajo de transacciones y operan casi exclusivamente en valores de su área. Los títulos son negociados en tres mercados distintos, en la Bolsa de París: dos oficiales al -- contado y a plazo y uno no oficial que se ocupa de los valores no admitidos en la lista oficial. Junto a estas instituciones se coloca el -- mercado de hipotecas centrado en la construcción de viviendas y que in

cluye las obligaciones a plazo medio emitidas por los bancos que hemos llamado oficiales o semioficiales.

Este rápido repaso del sistema financiero francés podría - concluir con una referencia a las asociaciones que coordinan a los establecimientos de crédito, la más importante de las cuales es la Asociación Francesa de Bancos (AFB) que engloba al conjunto de la banca privada y que actúa como autoridad compulsiva entre los organismos supervisores y las entidades concretas. Cada uno de los tipos de entidades descritos y también en cierto modo las SDR, cuenta con su propia asociación que además de coordinarlas y ostentar su representación ante los poderes públicos se ocupa en muchos casos del control y la supervisión de sus miembros como delegada de los poderes públicos.

Las SDR (con sus tres funciones de toma de participación, - préstamos a medio y largo plazo y asistencia técnica) se encuentran - inmersas en este sistema cuyas instituciones inciden en su propio des- envolvimiento de manera más o menos coadyuvante o concurrencial. En - un principio y en el campo de la actuación empresarial las SDR encontraron una absoluta falta de competencia. Posteriormente algunos bancos de negocios crearon diversos holdings para mejorar la asistencia financiera de las empresas, aunque su clientela es distinta por el tamaño y las características a la de las SDR. No ocurre lo mismo con la Sociedad de Promoción Económica (SOPROME) creada en 1964 por el Crédito Popular cuya clientela es idéntica a la de las SDR y que participa en el capital de las empresas hasta límites del cuarenta por cien del capital y por un plazo de cinco años.

El Instituto de Desarrollo Industrial (IDI) fue instituido, como dijimos, para acelerar "el ritmo de crecimiento de la industria francesa reforzando la asistencia de las empresas que sufren la falta de fondos propios". En sus Estatutos se postulaba expresamente que debería apoyarse en los organismos especializados y sobre todo en los - más relacionados con la problemática regional.

Las SDR han participado en el capital del IDI y han llegado con este organismo al acuerdo de reservarse para sí las operaciones referentes a empresas cuya cifra de negocios sea inferior a los cuarenta millones de francos.

En el campo de la concesión de créditos es donde la competencia se ha mostrado siempre más activa debido a la similitud de cometidos de los diversos intermediarios financieros. La banca privada y, especialmente, los bancos de préstamos a medio y largo plazo son claros concurrentes de las SDR pero también lo son los bancos de depósito en cuanto que los préstamos a corto plazo que conceden pueden ser renovados indefinidamente. Pero los bancos, debido a las cautelas que adoptan para prestar su concurso financiero, realizan una selección entre las empresas prestatarias dejando las menos viables y las de estructura menos desarrollada al cuidado financiero de las SDR. Esta afirmación debe, no obstante, matizarse debido a que existen empresas perfectamente rentables que en razón a su tamaño o su situación geográfica, no son consideradas por la banca entre sus posibles clientes.

La Caja Central de Crédito Hotelero Comercial e Industrial (CCCHCI) constituye el organismo de crédito a largo plazo de los bancos populares y su finalidad es ayudar a las pequeñas y medianas empresas de todo el país. Sus préstamos tienen como objeto esencial financiar las inversiones de capital fijo y su duración puede alcanzar los veinte años, aunque lo más frecuente es que no vayan más allá de las doce anualidades. Las garantías más empleadas por esta entidad son las hipotecarias para los préstamos a más de ocho años y los avales y cauciones para los de duración inferior.

La CCCHCI ha desarrollado recientemente una política de apertura de sucursales en las capitales regionales, aunque siempre había estado presente en la periferia por medio de la red de bancos populares y por una política de colaboración con los otros establecimientos bancarios. Pero su atención a las regiones francesas a las que de-

dica más del noventa y cinco por cien de sus préstamos y por el tipo -- de sus operaciones la concurrencia con las SDR es continúa, inevitable y hasta cierto punto beneficiosa.

El Crédito Nacional a pesar de la composición de su capital, en su mayoría privado, está encargado de conceder préstamos a largo -- plazo a las empresas industriales y comerciales que no pueden acceder directamente al mercado financiero. Sus préstamos son en gran parte -- otorgados a empresas regionales y desde este punto de vista y dados -- los montantes entregados también se presenta como un competidor claro para las SDR. Pero, como veremos, se llegó a un acuerdo de colabora- -- ción con las Sociedades de Desarrollo Regional y participa en el capital de todas ellas porque los cometidos de ambos tipos de entidades se complementan entre sí.

Nos referiremos posteriormente con detalle a la colabora- -- ción de las SDR con la Caja Nacional de los Mercados del Estado (CNME) que supone la actuación de los Establecimientos Públicos Regionales -- (EPR) en esta misma tarea.

La coordinación entre las sociedades de desarrollo y las so- -- ciedades mixtas y las SAR que se ubiquen en su territorio debe ser muy estrecha, en cuanto el establecimiento de las actividades productivas -- que las SDR propugnan necesita la base de infraestructura que constitu- -- yen estos dos tipos de sociedades. A su vez los planes de promoción in- -- tegral de ciertas zonas dentro del espacio regional que emprenden las sociedades mixtas y las SAR precisan el apoyo crediticio y asesor de -- las SDR.

Los establecimientos financieros en muy diversas formas com- -- piten con actividades del mismo tipo llevadas a cabo por las filiales de las SDR en ese campo actualmente (leasing, factoring) y con las que puedan instrumentarse en el futuro en tal entorno aunque las separa el tipo de clientela al que van dirigidas. Refiriéndonos a las SICOMI, --

que se ocupan del leasing inmobiliario, diremos que las filiales de las SDR se caracterizan por una doble diferenciación respecto a las de derecho común. Por un lado, el leasing filial de las sociedades de desarrollo goza de un tratamiento privilegiado en cuanto a plazos y tipos, pero como contrapartida, tienen que actuar en centros industriales de menor relevancia porque su papel es promocionar las zonas más retrasadas y no contribuir a la congestión de las ya desarrolladas.

Anotaremos a este respecto que muchas de las características con que se nos presentan las SDR se deben al entorno del sistema financiero que las rodea y las condiciona. Así por ejemplo puede explicarse su menor preocupación por las inversiones agrícolas dado el vigoroso sistema de apoyo a este sector extendido por medio del crédito cooperativo a todos los rincones de Francia. También la gran preponderancia de los empréstitos colectivos que tienen acceso a la cotización en la Bolsa de París se explica en gran parte por la debilidad de los mercados de valores establecidos fuera de la capital que no permiten la participación directa de las empresas locales.

A pesar de los indudables defectos estructurales que aquejan a las SDR, sus realizaciones en pro del desarrollo y su propia trayectoria como veremos posteriormente, les dan derecho a un puesto estable y a un lugar reconocido dentro del sistema financiero francés.

Todas estas peculiaridades deberían ser tenidas muy en cuenta tanto a la hora de planear las posibilidades de actuación futura de las SDR, como al tratar de transplantar el modelo a otros países donde los condicionamientos del sistema financiero adopten un carácter diferente.

2. La estructural legal y organizativa

Además de las ayudas crediticias proporcionadas por el Estado a las regiones a través de los diversos fondos y de las sociedades mixtas y de ordenación regional que hemos descrito, éste las ha provisto de un tipo especial de sociedades financieras que con una serie de ventajas fiscales y operativas tratan de captar el ahorro de la región para ofrecerlo como inversión, posteriormente, a aquellas empresas cuya implantación o ampliación resulte relevante para el territorio regional (*).

Se ha afirmado que su creación tuvo mucho de expediente improvisado frente a unos problemas acuciantes que llevaban preocupando durante bastante tiempo y en un grado creciente a la opinión pública. Su régimen jurídico, muy incompleto al principio, ha ido perfeccionándose después aprovechando las lecciones de la experiencia. A pesar de sus innegables defectos, las Sociétés de Développement Régional francesas han reunido un caudal de experiencia -aciertos y errores- que puede resultar muy útil para tratar de imitar aquéllos y evitar en lo posible éstos, al intentar instituir entidades financieras de desarrollo regional en otros contextos.

El Decreto que dió nacimiento a esta nueva figura jurídica lleva fecha de 30 de junio de 1955 y se encuentra dentro de un paquete de medidas muy diversas "tendientes a estimular la revalorización de las regiones que sufren desempleo o un desarrollo económico insuficiente". Los instrumentos propugnados son muy heterogéneos: establecimiento de programas de acción regional destinados a completar el plan

(*) Además de los trabajos referentes a aspectos concretos existen -- dos textos básicos. P. POPLU Les Sociétés de Développement Régional Berger-Levrault Paris 1973 y P. LANGLOIS Les Sociétés de Développement Régional. Faculté de Droit et Sciences Economiques. - Dijon 1973

nacional de modernización y equipamiento, garantía del Estado a los em
préstitos emitidos para financiar actividades de desarrollo regional, -
concesión de ventajas a las agrupaciones o consorcios de empresas cons
tituidas sin fin lucrativo en un marco regional o nacional y que impli
quen un esfuerzo de racionalización o reconversión, primas especiales
otorgadas a la creación o ampliación de industrias en las zonas decla-
radas como de subempleo grave o débil desarrollo económico, desgrava-
ciones fiscales en favor de la expansión económica regional, creación
de sociedades de economía mixta en las zonas de subempleo y de un comi
té de transferencia fuera de París de los servicios relevantes del Es-
tado cuya presencia no fuera indispensable. Además se creó el Fondo de
Desarrollo Económico y Social (F.D.E.S.) al que ya nos hemos referido
y que se encargará entre otros cometidos de "asegurar la financiación
de los programas de acción regional" (*).

El artículo uno del Decreto citado definía a las Sociedades
de Desarrollo regional en virtud de su objeto que era exclusivamente -
"concurrir bajo la forma de participaciones en el capital a la finan-
ciación de empresas industriales en las regiones que padecen desempleo
o tienen un desarrollo económico insuficiente".

Esta definición se va a mostrar muy pronto como insuficien-
te para contener todo el cúmulo de funciones necesarias a una sociedad
que debe enfrentarse con un problema que resulta tan arduo como el des
arrollo regional (**).

La primera cuestión planteada fue la extensión de la activi
dad de las SDR a las operaciones de crédito en favor de las empresas -
de las que participaban y cuyas necesidades de financiación conocían -
directamente (***). Por ello y a pesar de las limitaciones del decreto

(*) R. LARTISIEN. Les sociétés de développement régional. Cahiers de
la Conférence nationale des comités régionaux d'étu
des. Paris, octobre 1956

(**) J. GROSCLAUDE. Les Sociétés de développement régional. Revue Admi-
nistrative de l'Est de France n° 10 Metz 1978

(***) M. BLOCH-LAINE. Les moyens financiers de l'action régionale. Re-
vue Administrative. Paris, febrero 1957

fundacional el convenio complementario realizado en 1956 con la primera sociedad creada, la SADE (Société Alsacienne de Développement et d'Expansion) y que servirá de modelo a los restantes, otorga la posibilidad de emitir empréstitos colectivos por cuenta de las sociedades que tuviesen una explotación en la región en que se ubica la sociedad. Respecto a esta técnica, ya existente con anterioridad, la innovación aportada es que las SDR no solo organizan la emisión sino que son los prestatarios y a su vez redistribuyen los fondos captados.

Esta disparidad entre ley y convenio fue subsanada por la Ley de Finanzas de 1957 que añadió al artículo primero anteriormente transcrito un nuevo párrafo en el que se autorizaba a las SDR a "conceder préstamos a cinco o más años a las empresas en las que tomen -- participaciones de capital. Pueden además otorgar su garantía a los préstamos a cinco o más años contratados por estas empresas".

Se les concedió la posibilidad de realizar préstamos pero limitándolos al crédito a medio y largo plazo. Esta nueva facultad -- fue interpretada por muchos como el ofrecimiento de unas operaciones agradables y fáciles que compensaran los grandes riesgos y dificultades de la participación en empresas.

La característica de que los préstamos estuviesen ligados a una participación en la empresa encuentra su justificación en el temor de las autoridades financieras a que las SDR se decantasen exclusivamente a esta actividad menos arriesgada y más productiva con peligro de descuidar su objetivo fundamental. Pero tampoco bastó esta cautela y las participaciones en empresas fueron, en muchos casos, una argucia formal para poder realizar las operaciones de préstamo que resultaban más atractivas para estas entidades.

Lo cierto es que esta excesiva desconfianza del legislador no estaba justificada puesto que existían situaciones de hecho en que lo decisivo para conseguir la creación o la ampliación de una empresa

era la posibilidad de acceder a una fuente de crédito. Además el control para que esta función crediticia no se desvirtúe puede ser llevado a cabo por el representante estatal en la sociedad, en el momento de tomar los acuerdos.

La Ley de Finanzas de 1960 rectifica de nuevo el artículo definitorio estableciendo que las SDR pueden conceder préstamos a las empresas en las que "tengan intención de tomar participación" con lo que el campo del crédito queda definitivamente abierto a su libre iniciativa.

Otra de las viejas aspiraciones de las SDR relativa a la participación en el circuito del crédito a medio y largo plazo gestionado en Francia por la Caja Nacional de los Mercados del Estado (CNME) ha logrado su culminación en 1971. Una Ley de Finanzas de esa fecha reduce a dos años la duración mínima de las operaciones a garantizar, a la vez que el Ministro del ramo invita al CNME a firmar convenios con las SDR para que intervengan en ese mercado en su calidad de sociedades de garantía recíproca.

Estos nuevos instrumentos de actuación otorgados de manera progresiva y por vía legal se completan con otros concedidos "de facto" por la Administración que ha reconocido tácitamente su conveniencia. Entre ellos se encuentra la posibilidad de prestar a las empresas de leasing inmobiliario, filiales de las SDR, que no está contenida en el estatuto legal. También excede de éste la posibilidad de otorgar créditos-puente a los futuros beneficiarios de los empréstitos colectivos, créditos con plazos inferiores a los autorizados, y la concesión de bonificaciones de interés en todos los empréstitos emitidos por las SDR para que sean más bajos los costes soportados por los prestatarios últimos.

La otra limitación grave de la primitiva definición legal se refiere al campo al que se dirigía su actuación. La dedicación ex-

clusiva al sector industrial hacía que se perdiese la perspectiva global de la economía de la región y se fragmentase su tarea, haciéndola incompleta y limitando sus posibilidades.

El, tantas veces citado, artículo uno fue completado en este sentido por el decreto de 22 de febrero de 1961 que extendía la -- competencia de las SDR a las empresas comerciales pero precisando que debían tender "a una disminución de los precios de venta por mejora -- de la distribución resultante de la utilización de utillaje o técnicas modernas". Posteriormente el decreto de 5 de mayo de 1964 añade -- una nueva característica al precisar que pueden "aportar su ayuda a -- las sociedades privadas que tienen por objeto estatutario contribuir directamente al desarrollo, la conversión o la adaptación de las actividades definidas en los párrafos anteriores" aunque siempre con la -- expresa autorización del Ministro de Finanzas a propuesta del comisario o representante estatal.

A pesar de todo, esta ampliación legal ofrece caracteres -- muy restrictivos que no se avienen con la necesidad diaria de actuar en todos los sectores, por lo que en la práctica se ha dado una -- interpretación extensiva a estos textos por parte de las autoridades. Ya en 1960 el Ministro de Finanzas precisaba que nada podía objetarse a que las SDR interviniesen en el sector turístico y en el agrícola, -- si bien, en este caso, siempre que no invadiesen el campo propio de -- un organismo especializado. Posteriormente cuando se autorizó, entre rígidas cautelas, la posibilidad de llevar a cabo las actividades comerciales el Ministro de Finanzas manifestaba su autorización verbal a que interviniesen en favor de las empresas del sector terciario, de -- jando a un lado todos los condicionamientos y prevenciones (*).

(*). C. BELTRAME. Le società finanziaria regionali in Francia.
Mondo Economico. Roma, diciembre 1968

En atención a los fines desempeñados y a las dificultades que se preveían en su tarea, las SDR nacieron con una serie de ventajas otorgadas por el poder público para hacer más atractiva su labor. La concesión de este estatuto privilegiado se hace depender según Decreto de 30 de junio de 1955 (y la resolución de 7 de octubre de 1955 que lo completó) de la firma de un doble convenio con el Ministerio de Finanzas.

Antes de la firma del Convenio principal es necesario contar con un informe del Consejo de Dirección del FDES cuya conclusión afirmativa constituye la aprobación "de facto" de la Sociedad y el otorgamiento de una serie de ventajas fiscales. La SDR puede en su caso renunciar, posteriormente, al convenio perdiendo su estatuto privilegiado para convertirse en una sociedad de derecho común.

También se prevé que en el caso de existir diferencias relativas a su interpretación o ejecución, antes de recurrir a la jurisdicción ordinaria se plantee el contencioso ante una Comisión de Conciliación compuesta por un miembro de la SDR, otro del Ministerio de Finanzas y un tercero elegido de común acuerdo entre ambas partes.

El Convenio complementario también precisa del informe previo emitido por el Consejo de Dirección del FDES. Su fin primordial es garantizar por parte del Estado un dividendo mínimo del cinco por cien para los accionistas de la SDR.

Los primeros convenios fueron suscritos por la Sociedad Alsaciana de Desarrollo y Expansión (SADE) y sirvieron de modelo a los posteriores que constituyen su repetición exacta sin que existiera la más mínima adaptación a cada caso particular. Esta uniformidad, en principio desaconsejable, fue aceptada como un mal menor por temor a los recelos que hubieran surgido al dar un tratamiento diferente a cada región, ante la sospecha de recibir menos privilegios.

Las dos grandes ventajas otorgadas a las SDR por ambos convenios son la garantía del dividendo y los incentivos de su tratamiento fiscal.

La participación en el capital de una SDR sobre todo en sus inicios y dado el riesgo de su actividad, resultaba muy poco atractiva. Ello implicaba graves dificultades a la hora de conseguir la suscripción de sus acciones. Por esta causa se ideó la posibilidad de que el Estado garantizase un dividendo mínimo al menos en los años iniciales de despegue de la SDR cuando los problemas se estimaban más arduos (*). Posteriormente fue establecido un sistema de primas para incentivar la toma de participaciones en las medianas y pequeñas empresas.

La concesión de la garantía depende de la firma de un convenio denominado "complementario" entre la SDR y el Ministerio de Finanzas que determina la amplitud de ésta y define las condiciones de reembolso de la posible deuda contraída con el Estado.

La SDR ha de presentar para ello un "programa de actividad" respecto a las tareas que se propone llevar a cabo en directa concordancia con el plan de desarrollo correspondiente a su región. Una vez entregado el programa al Ministerio de Finanzas el Comisario del Gobierno solicita informes de la Administración periférica y de los organismos representativos de la región que son enviados al FDES. Es este organismo quien, con todos ellos, elabora un informe detallado que remite de nuevo al Ministerio de Finanzas para su aprobación final.

El convenio que se repitió de manera uniforme desde la creación de SADE tiene una serie de notas características. En primer lugar existe una triple limitación en virtud de la cual el Estado garantiza solamente un dividendo del cinco por cien del capital durante los doce primeros ejercicios y hasta una suma de diez millones de francos.

(*) M. LAGACHE Y P. SOULEIL. Les sociétés de développement régional. - Bulletin SEDEIS n° 740, diciembre 1959

También se dan unas normas muy precisas respecto a las obligaciones de la sociedad mientras perdure su deuda con el Estado. Desde que la SDR solicite la garantía hasta que ésta sea reembolsada deberá enviar al Estado al final de cada ejercicio una propuesta, apoyada por los estados contables de la sociedad, en la que se soliciten nuevas sumas por insuficiencia del beneficio o se contengan los posibles reembolsos al Estado si se produce la situación contraria de superávit.

Los poderes públicos disponen del plazo de un mes para expresar sus reparos o solicitar más información interpretándose el silencio administrativo como una tácita aprobación. En todo caso las cuentas del ejercicio no pueden ser presentadas a la aprobación de los accionistas antes del acuerdo entre el Estado y la sociedad.

Para evitar la recurrencia injustificada a los fondos del Estado se establece que en tanto no sea cancelada su deuda con éste, las amortizaciones y la constitución de reservas no podrán exceder a las reglamentadas por la legislación de derecho común.

Sin embargo, cuando exista un excedente de beneficios una vez repartido el dividendo mínimo del cinco por cien, no será entregado obligatoriamente al Estado en su totalidad para saldar la deuda existente. La mitad de este excedente hasta un máximo del tres y medio por cien del capital podrá ser afectado a reservas o a aumentar el dividendo, mientras la otra mitad debe revertir obligatoriamente al Tesoro.

Las cantidades recibidas del Estado por este concepto en principio debían figurar en el balance de la Sociedad como deudas, aunque desde 1962 se ha tolerado su inclusión en cuentas de orden para que no resulte minorado el patrimonio neto de la sociedad y la imagen de ésta sea más atractiva.

Todo este minucioso régimen de reglamentaciones está dirigi

do a que la sociedad no desvirtúe la ventaja de tener un dividendo seguro sino que la emplee como un apoyo efectivo en sus difíciles años iniciales. Por otra parte se establece para el caso de disolución o liquidación que la posible deuda de las SDR con el Estado sólo será exigida en cuanto que la venta de los activos sociales sobrepase al capital escriturado.

La renuncia por parte de la sociedad al estatuto de SDR implica la supresión de la garantía y la exigibilidad de las sumas adeudadas al Estado lo cual tiene lugar en el ejercicio siguiente al que se tomó la resolución de rescindir los respectivos contratos.

La firma del convenio denominado "principal" por las SDR traía aparejada la concesión de una serie de beneficios fiscales. En primer lugar se las exoneraba del impuesto sobre sociedades en la parte de beneficios provenientes de los productos netos de su cartera o de plusvalías que realizasen por la venta de títulos de esa cartera. También las distribuciones de beneficios quedaban exentas de la tasa proporcional en cuanto tuviesen ese mismo origen.

Pero este tratamiento fiscal no era más que la aplicación del principio de transparencia para evitar hacer víctima al inversor de una doble imposición. En realidad no se trata de un incentivo sino de hacer desaparecer un obstáculo que provocaba que se obtuviese un beneficio menor si se invertían los fondos en una empresa por medio de la SDR que en el caso de una inversión directa.

Al ampliar el espectro de operaciones autorizadas a las SDR permitiéndoles la emisión de empréstitos colectivos y la realización de préstamos se revisaron estas disposiciones que se habían quedado muy estrechas para contener la nueva actividad (*). La revisión

(*) V. GLOTIN. L'évolution du rôle des sociétés de développement régional. Expansion Régionale n° 291. Paris 1963

se ha ido efectuando a lo largo de varias etapas de acuerdo con los dictados de la experiencia y de la propia evolución de las SDR y puede compendiarse así:

a) Concesión de los beneficios otorgados por la ley de agosto de 1957 que permitía a las sociedades por acciones que aumentasen su capital antes del 31-XII-65 deducir, durante un período de siete años, de la base imponible del impuesto de sociedades una cantidad -- equivalente a un dividendo del cinco por cien sobre el capital satisfecho a sus accionistas.

b) Exención de los ingresos obtenidos de inversiones financieras temporales realizadas en base a las disponibilidades ocasionales de tesorería ociosa. Por analogía con la situación de las sociedades de inversión las exenciones acordadas se ampliaron a los productos accesorios obtenidos en la colocación a corto plazo o a la vista de estos capitales no invertidos.

c) Exención de la "patente" que es un impuesto local exigido por la realización de toda actividad lucrativa, lograda en 1960 -- por una petición directa del Ministro de Finanzas ante el Comité de Aprobación de las demandas de exoneración de la patente.

d) Exención de los intereses producidos por los préstamos financiados con fondos propios. Al estar solamente exentos en un principio, los rendimientos de la cartera las SDR en vez de conceder préstamos suscribían un tipo peculiar de "obligaciones" cuyos rendimientos hacían pasar como productos de su cartera. Esta práctica fraudulenta finalizó con el reconocimiento de la exención por el Ministerio de Finanzas en octubre de 1965.

e) En materia de provisiones deducibles de la base del impuesto -- sobre sociedades de deducción de saldos de dudoso cobro es contemplada de manera más favorable respecto a las SDR que en el régimen

general, al permitirles incluir en la cifra de deudores los fondos de préstamo que se benefician de una garantía particular comprendiendo a los empréstitos colectivos o agrupados.

El Estado consideró de forma general respecto al problema de las exenciones totales solicitadas, que el principio de transparencia conduce a eximir de todo gravamen las rentas de la SDR derivadas del empleo de sus fondos propios cualquiera que sea su destino pero -- que no había lugar para la exención de rentas que procedan de recursos ajenos captados, es decir: el producto de los préstamos concedidos en base a fondos obtenidos mediante empréstitos colectivos, las comisiones de fianzas, los honorarios de las consultas financieras y económicas, los productos de las propiedades inmobiliarias de las SDR y los beneficios obtenidos en la amortización por compra en bolsa, por debajo de la par, de los empréstitos colectivos (*).

A cambio de su estatuto privilegiado en los aspectos fiscales y de garantía del dividendo, el Estado impone una serie de condiciones que las SDR deben cumplir ineludiblemente referidas a la forma social, al capital mínimo, a la nacionalidad de la sociedad y especialmente al control directo por parte de su representante: el Comisario estatal.

La forma jurídica exigida es la de sociedad por acciones -- aunque todos los convenios suscritos exigen además que se trate de una sociedad anónima aunque sin precisar si el capital debe ser fijo o si existe la posibilidad de que sea variable.

La nacionalidad debe ser la francesa y los convenios exigen esta nacionalidad también a los administradores salvo autorización expresa del Ministro de Finanzas. El capital mínimo se fija en dos millones y medio de francos, totalmente desembolsado antes del comienzo de sus operaciones.

(*) A. VIROLE. Les sociétés de développement régional Bulletin de liaison et d'information de l'administration des Finances et des affaires économiques n° 29. Paris, diciembre -- 1964, febrero 1965

El ámbito de las SDR estaba delimitado, como vimos, de una forma muy poco precisa en la ley de creación: regiones con desempleo y regiones con desarrollo económico insuficiente. Estos límites tan amplios han permitido que las SDR se establecieran en todas las regiones francesas e incluso en los departamentos de ultramar, exceptuando la zona de París por obvias razones (*).

Han sido las propias SDR las que han trazado libremente su propio marco geográfico de actuación siendo confirmado a continuación por el Ministerio de Finanzas. Unas han adoptado el de las regiones reconocidas por el Estado como las SDR de Bretaña, de Champaña (CHAMPEX), de Lorena (LORDEX), del Norte -Paso de Calais, de Alsacia (SADE) y de Picardía (SODEP), en cuanto estimaban que estos territorios son lo suficientemente amplios para la realización de su tarea. Otras en cambio han preferido un marco que uniese dos regiones como las del Sud-Este y Normandía. Unas terceras no corresponden rigurosamente al territorio regional como EXPANSO o MEDITERRANEO. Finalmente algunos departamentos están en el ámbito de dos SDR como Saona y Loira, Charente, etc.

Del esquema que reproducimos a continuación puede colegirse la desigualdad de reparto del territorio. Existen casos como SODECCO que tiene como zona de acción los quince departamentos menos desarrollados de Francia. Esto hace más palpable la contradicción entre los objetivos y los medios de las SDR y hace patente que la ayuda prestada es menor en las regiones que más la necesitan (**).

(*) E. DUFOUR. Les Sociétés de Développement Régional et l'investissement dans les régions françaises. Revue Economique Franco-Suisse n° 3. Paris 1977.

(**) Les sociétés de développement régional. Nota del Service de l'Information du Ministère de l'Economie et des Finances. Paris 1972
Le gouvernement modifie le système des aides financières au développement régional. Agence Economique et Financière n° 63. Paris abril 1976

Superficie y población de las zonas comprendidas en
el ámbito de las S.D.R.

<u>Nombre</u>	<u>Sede</u>	<u>Superficie (Km2)</u>	<u>Población (miles)</u>
CHAMPEX	Reims	25.600	1.267
CENTREST	Dijon	47.781	2.489
EXPANSO	Burdeos	41.407	2.427
LORDEX	Nancy	23.540	2.350
SADE	Estrasburgo	8.310	1.399
SDR de BRETAÑA	Rennes	27.184	2.421
SDR de MEDITERRANEO	Marsella	40.117	3.413
SDR de NORTE-PASO DE CA- LAIS	Lille	12.378	3.343
SDR de NORMANDIA	Ruan	29.841	2.713
SDR de PICARDIA	Amiens	19.411	1.557
SDR de SUD-ESTE	Lyon	43.694	4.406
SODECCO	Limoges	95.772	4.761
SODERO	Nantes	44.126	3.267
SODLER	Montpellier	27.448	1.696
TOFINSO	Tolosa	45.382	2.192

Fuente: Annuaire Statistique de la France 1979

También se sometió a las SDR a unos requisitos de publici-
dad que posteriormente serían exigidos a todas las sociedades pero -
que en la época de su creación eran mucho más amplios y específicos
que los del régimen de derecho Común. Las SDR vienen obligadas a pu-
blicar anualmente en el Boletín Oficial correspondiente y a insertar
en sus Memorias anuales la composición íntegra del activo en la fe-
cha del cierre de ejercicio con indicación del precio de adquisición
de los bienes relacionados y respecto a los títulos cotizados, hacer

constar el valor actualizado según el cambio de esa fecha. También se insertarán los balances anuales y los correspondientes estados de pérdidas y ganancias.

Para que las SDR dividiesen sus riesgos en evitación de -- concentraciones imprudentes en una sola empresa y con el propósito de que cumplieran su verdadera finalidad que es acompañar y no sustituir al capital privado se limita al veinticinco por cien el máximo de su capital invertido en una misma empresa y al treinta y cinco por cien el montante de capital de una empresa que puede ser objeto de finan--ciación de la SDR. Esta reglamentación resulta excesivamente rígida -- puesto que habrá ciertos casos en que la SDR deberá financiar un porcentaje mayor del capital ante la imposibilidad de encontrar suficien--tes promotores privados que quieran arriesgarse y compartir la respon--sabilidad. Resulta innegable que estos casos extremos deberían estar sometidos a numerosas cautelas debido a lo peligroso de los compromi--sos que suponen, pero en un ámbito regional subdesarrollado no pueden, ser ignorados de manera total.

La institución de control más directa por parte de la Admi--nistración Central, aunque tal vez no la más conveniente, está consti--tuida por un representante permanente del Estado en la SDR: el Comisa--rio. Los convenios denominados "complementarios" han reforzado las -- atribuciones de este funcionario al estipular que deben comunicársele los datos necesarios para la constatación de que la SDR actúa de con--formidad con el "programa de acción" que fue aprobado por el Ministe--rio de Finanzas.

El Comisario queda facultado para asistir a todas las se--siones celebradas por la Junta General, el Consejo de Administración y los Consejos delegados. Respecto a los acuerdos adoptados por estos órganos, se le otorga un plazo de ocho días para que formule su veto -- si estima que se trata de decisiones que lesionan el "interés nacio--nal" o son contrarias al "programa de acción" de la sociedad. Sin em--

bargo, a petición de la SDR puede renunciar a este plazo cuando las - circunstancias lo exijan para que no quede en suspenso la eficacia de una decisión adoptada.

Contra las decisiones del Comisario, la SDR puede recurrir en apelación ante el Consejo de Dirección del FDES en un plazo de - - ocho días a partir de la impugnación realizada por aquél. Existe posteriormente un complejo sistema de conciliación previo a la intervención de los órganos de jurisdicción ordinaria que son los que agotan la vía judicial.

Los Comisarios son elegidos, en la práctica, entre los - - miembros de la misión de control de las actividades financieras creada por el Decreto de 15 de febrero de 1949. Están obligatoriamente -- unidos a los trabajos de todos los consejos y su opinión es muy relevante en el momento de conseguir que el Estado garantice los préstamos colectivos emitidos por la SDR.

Como su papel no está demasiado claramente perfilado en la ley depende mucho de la personalidad de cada Comisario. En general podemos pensar que debido a sus relaciones constantes con los dirigentes de las SDR tienden a considerar sus proyectos con más indulgencia que rigor, en perjuicio, en algunos casos, del control que se les - - atribuyó como necesario para el buen funcionamiento de estas entidades.

En el aspecto empresarial la SDR se organiza en lo esencial como cualquier sociedad anónima con un director general, varios comités delegados y un Consejo de Administración. Aunque en este caso especial y dada la función pública desempeñada y la dificultad de las tareas referentes al desarrollo regional que hace necesaria su participación en los campos más variados de las parcelas económica y social se hace asesorar por los comités de expertos y los llamados comi-

tés de trabajo (*).

La dirección operativa de las SDR está formada generalmente por un director general y un ayudante con el nombre de director o director general adjunto. Es frecuente que el director general sea una personalidad política de la región sin experiencia financiera y que el director adjunto proceda de un banco de negocios, contando, en muchos casos, con la tácita aprobación de éste. Tal procedimiento ha sido utilizado de manera especial por los grandes bancos franceses cuando no han podido copar las presidencias de las SDR para asegurar su influencia y control sobre estas sociedades. Además de la gestión corriente el cometido más destacado de la dirección es el estudio de los asuntos más importantes que deben ser sometidos al Consejo de Administración.

Los "comités de expertos" tienen su origen en la necesidad de asesoramiento que sintieron los directivos de las SDR al tener que enfrentarse con una gran multiplicidad de asuntos diversos. Estos comités están formados por personalidades independientes expertas en temas financieros y censores o administradores también elegidos por su experiencia y que son generalmente antiguos gerentes bancarios que por su práctica y su saber se han convertido en expertos en los temas más necesarios para la toma de decisiones de las SDR, en los asuntos que deben resolver.

El Comisario asiste a las reuniones de estos Comités utilizándolos en no pocos casos para desarmar las prevenciones contra la política seguida por la sociedad e incluso contra su propia actuación al autorizarla.

Con demasiada frecuencia el Comité de expertos funciona influido de manera decisiva por los deseos de la dirección. Existen, no -

(*) Les sociétés de développement régional. Entreprise n° 11. Paris, - abril 1969

B. BARBUT. Les sociétés de développement régional. Hommes et techniques n° 282. Paris, abril 1968

obstante, SDR en las que constituye una instancia eficaz para el estudio de los problemas que presentan los asuntos examinados. Pero en la mayoría de los casos su papel se reduce a ser una caja de resonancia de las decisiones adoptadas de antemano por la dirección.

Los "comités de trabajo" tienen el mismo objeto que los comités de expertos aunque se constituyen para examinar campos más delimitados de actividad. En su composición intervienen solamente miembros de la sociedad financiera puesto que se forman con empleados con probada experiencia en cada uno de los temas de estudio.

El Consejo de Administración, según se refleja en los estatutos de las SDR, está formado por dos tipos de miembros: administradores y censores. Solamente los primeros gozan del poder de decisión, mientras los censores tienen el deber de velar por el cumplimiento de las normas estatutarias y aunque asisten a las sesiones del Consejo no ejercen en él más que un papel consultivo.

Esta distinción que trata de separar tajantemente dos tipos de funciones no tiene virtualidad en la práctica diaria y los censores, aunque con menos responsabilidades legales, tienen el mismo peso en las deliberaciones que los consejeros. En el fondo la designación de censores obedeció a la necesidad de dar cabida a las representaciones de los distintos intereses para cuya presencia en el Consejo no era suficiente el número de administradores.

Los Consejos de Administración que debieron ser los órganos sociales que marcasen las pautas generales de la política de las SDR han caído finalmente en la inoperancia. Sus debates resultan a veces arduos y de gran amplitud pero no influyen realmente en la marcha de la sociedad. Este resultado se debe al equilibrio que se intenta guardar entre los dos grupos que forman el Consejo. Si, por una parte, los banqueros profesionales se inclinan a una prudencia excesiva incompatible con los fines asignados a las SDR la otra tendencia forma-

da por los regionalistas se deja llevar por sus emociones y deseos más que por un correcto razonamiento ante cada problema planteado. Ambas - tendencias opuestas dan como resultado la inoperancia de este órgano - que debió ser el que marcara las grandes líneas de actuación de la SDR y controlase los proyectos más importantes que se propusiera realizar combinando eclécticamente ambos tipos de razonamientos.

Por ello la política realmente seguida por las SDR está, mucho más influida por las ideas e iniciativas de los directores generales y sus colaboradores, tomadas bajo el control del Comisario, que por las deliberaciones del Consejo que se está convirtiendo en un mero órgano honorífico cuyos debates no alcanzan ninguna efectividad práctica.

Los Comités delegados actúan en nombre del Consejo de Administración y asocian obligatoriamente a sus trabajos al Comisario. La delegación que ostentan está destinada a resolver los asuntos de relevancia intermedia que se presentan entre dos reuniones de aquel Consejo, dado su carácter de órganos permanentes.

3. La captación de recursos

Los recursos que la SDR necesita para realizar la promoción que le ha sido encomendada provienen como en todas las entidades financieras de dos fuentes distintas: los recursos propios y los recursos - ajenos. Como a pesar de su especialidad regional se trata de una entidad crediticia estos últimos deben ser muy superiores a los primeros - puesto que constituyen la materia prima de su actividad.

a) Los recursos propios

El Decreto fundacional exigía a las SDR un capital mínimo - de dos millones y medio de francos totalmente desembolsado. Para hacer más viable la suscripción de las acciones representativas de este capi

tal el Estado concedió las ventajas fiscales que hemos examinado y garantizó un dividendo mínimo durante los doce primeros años.

Los promotores de la SDR procedían de las instituciones de expansión creadas en diversas regiones francesas alrededor del período 1950-1954. Pero el ahorro regional que intentaban movilizar en la propia región parecía ser poco menos que inexistente. Entonces hubieron de recurrir a la banca tanto para paliar esta carencia como para recabar la experiencia que necesitaban en el manejo de los asuntos financieros.

Pero los bancos no estaban dispuestos a asumir un proyecto de perspectivas financieras tan problemáticas. Por ello fue determinante la presión de las autoridades para forzar su participación en las SDR. Una vez que los bancos estuvieron dispuestos a suscribir acciones de las sociedades surgieron las suspicacias de los promotores regionales que no aceptaban el predominio de estos intermediarios financieros. Finalmente se llegó al acuerdo de que suscribiesen como máximo un cincuenta por cien del capital siendo el resto atribuido a organismos y empresas regionales (*).

El reparto de puestos en el Consejo de Administración representó también un arduo problema pues se trataba de guardar el equilibrio entre ambos grupos. La presidencia fue casi siempre atribuida a una personalidad representativa de la región mientras que el resto de puestos de administradores y censores se repartía de forma diversa respecto a los representantes de los bancos y de los organismos no bancarios. En cuanto a los bancos, siguiendo un sistema estrictamente proporcional a su participación y en el resto de los accionistas en función de la idoneidad de las personas independientemente de la importancia y naturaleza de las participaciones representadas.

(*). J. M. SYLVESTRE. La chasse aux fonds propres. La Vie Française n° 23. Paris, julio 1976

A pesar de estas dificultades el capital de las SDR fue aumentando rápidamente en los primeros años. Posteriormente ante la renuncia de estas entidades que preferían dedicarse a los empréstitos colectivos las autoridades elaboraron un sistema de primas que les incentivasen la toma de participaciones en las empresas siempre que se comprometiesen a doblar la cifra de su capital en tres años dedicando este aumento íntegramente a aquella finalidad.

Las ampliaciones de capital no solo se han debido al incremento de participación en los socios originarios, especialmente los -- bancos, sino a la llegada de nuevos accionistas. La buena marcha de algunas SDR permitió que sus acciones fueran cotizadas en bolsa y se difundieran mucho entre los particulares (*).

Otras SDR solicitaron ayuda financiera a las Cajas de Ahorro, a las compañías de seguros y a otros bancos que no habían participado en el capital en su creación. Entre estos nuevos socios es interesante señalar la participación del Crédito Nacional que en una primera etapa no tenía relación alguna con las SDR puesto que éstas se limitaban a la participación en empresas. Pero cuando se convirtieron en -- prestamistas a largo plazo se vió que podían encontrar grandes ventajas en su colaboración con el Crédito Nacional que tenía una competencia antigua y reconocida en este campo. Por otra parte este organismo centralizado en París podía, a través de las SDR, intensificar su contacto con las empresas y los organismos regionales. Al final de unas -- laboriosas negociaciones que duraron año y medio el Crédito Nacional -- tomó participación en las quince SDR con la aprobación y el estímulo -- del Estado.

(*) Respecto a SADE la participación de los particulares había crecido desde 1956 a 1966 del 0,55 al 36,40 por ciento. Ver Dix ans d'activité de la Société Alsacienne de Développement et d'Expansion. SADE. Estrasburgo, 1966

a) La obtención de recursos ajenos

La obtención de recursos ajenos ha sido instrumentada casi de manera exclusiva en base a la emisión de empréstitos colectivos -- que aparecían ya en el primer convenio entre la SADE y el Estado.

Estos empréstitos reúnen en sí mismos la doble condición - de representar una captación de recursos ajenos por parte de las SDR y a la vez una inversión de éstas en las empresas beneficiarias respecto a las cuales actúa como intermediario (*).

En la vertiente de captación, que aquí nos ocupa, podemos señalar que estos préstamos son solicitados por las empresas que necesitan los fondos y no parten de la voluntad de las SDR aunque ésta no es un mero agente intermediario de gestión puesto que los emite en -- nombre propio y realiza una previa labor de filtración en cuanto a -- proyectos de verdadero interés regional por medio de su Consejo de Administración. Después de un complejo procedimiento en el que intervienen el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Industria, DATAR y la Comisión de prefinanciación (compuesta por el Comisario de la SDR y representantes de la Dirección del Tesoro, del Crédito Nacional y de la Caja de Depósitos y Consignaciones) los dossiers son, en su caso, -- aprobados (**).

Como condición necesaria para su aprobación se exige que -- las sociedades tengan un centro de explotación en la región donde la SDR ejerza su actividad. A pesar de estas prevenciones se han beneficiado de los empréstitos colectivos importantes sociedades de ámbito nacional e incluso filiales de sociedades multinacionales ya que su -- intervención suponía en ciertos casos reducir el riesgo de las opera-

(*) Les sociétés de développement régional. Bulletin d'informations financières et boursières de la Société Générale n° 52. Paris, -- enero 1966. J. RIDEL Les SDR. Memoire pour l'obtention du diplôme comptable. 1970.

(**) L'aide a la création d'entreprises. Actualités. Service d'Information et de Diffusion. Paris, 1979

ciones y facilitar la colocación de los títulos. Lo que no admite duda es el destino de los fondos obtenidos que no puede ser otro que financiar inversiones en la región.

Una instrucción del Ministerio de Finanzas que data de - - 1972 precisa que pueden ser beneficiarios de los préstamos de las SDR: "las filiales de empresas extranjeras o de grandes empresas francesas cuya dirección radique en el escalón regional y cuyas actividades y - efectivos estén esencialmente situados en la zona de acción de una -- SDR, así como las empresas de prestación de servicios o actividades - turísticas cuyo carácter regional es particularmente marcado, las que contribuyen directamente al proceso industrial (transportes por carretera de mercancías, servicios relacionados con las actividades portuarias, tráfico de productos industriales, etc.) o que faciliten la descongestión de las aglomeraciones transfiriendo a la zona industrial - las actividades situadas en los centros urbanos".

El importe del empréstito solo está limitado por el techo crediticio impuesto por las autoridades aunque en la práctica se ha - mantenido siempre por debajo de los veinticinco millones de francos.- La duración está fijada por el Ministerio de Finanzas que ejerce el - control general de la situación del mercado financiero. En el primer empréstito emitido por la SADR la duración fue de veinte años. Este - plazo se ha reducido a partir de 1965 y en la actualidad se sitúa alrededor de los quince años.

La amortización de los empréstitos se efectúa por anualidades constantes que incluyen principal e intereses y habitualmente la prima de reembolso. El reembolso se lleva a cabo bien mediante sor-teos anuales bien por rescate anticipado en Bolsa a precios que resul-ten inferiores, incluidos los gastos, al valor de reembolso.

La SDR se reserva el derecho del reembolso anticipado en - cualquier momento a partir del sexto año incluyendo las primas de re-

embolso y los intereses devengados. Las amortizaciones anticipadas se imputan siempre sobre la anualidad de la amortización más alejada. Solo en el caso de que la SDR reciba por anticipado el importe de alguno de los préstamos en los que se basó para emitir el empréstito debe obligatoriamente proceder a amortizar el número correspondiente de -- obligaciones por sorteo o rescate en Bolsa. En este supuesto las obligaciones amortizadas deben ser imputadas a cada una de las anualidades de amortización y esta característica se someterá a las disposiciones legales de publicidad.

La SDR puede evitar la devolución al mercado de unos fondos que ya ha captado y que pueden resultar indispensables para el -- desarrollo de la región. Para ello debe encontrar en el plazo de tres meses una empresa que responda a las especificaciones necesarias para participar en estos préstamos y poner las sumas a su disposición. Las SDR han recurrido siempre que les ha sido posible en condiciones viables a esta medida que les permite sustituir un deudor por otro y no malograr parte del esfuerzo empleado en la obtención de este tipo de recursos financieros.

Las garantías del empréstito comprendiendo nominal, intereses, amortizaciones, primas de reembolso, etc. corren a cargo de las sociedades o empresas sobre las que recaerán los préstamos futuros, -- solidariamente con la SDR pero sin solidaridad entre ellas hasta el -- límite de la cuota-parte de sus préstamos respectivos. Esta garantía obliga a cada empresa hasta el final del empréstito, incluso en el caso de reembolso anticipado de su préstamo privativo. Sin embargo, la empresa que se retira anticipadamente y que debe pagar una parte del empréstito puede repetir contra las que han mantenido su participación o, en su caso, contra la que le ha sustituido.

Si llegado el momento del reembolso los bancos encargados del servicio financiero del empréstito no hubieran recibido de la SDR las sumas necesarias para el pago de la anualidad y los intereses con

la debida anticipación (doce días generalmente) podrán reclamar a las sociedades prestatarias el cumplimiento de su obligación de garantía por los montantes correspondientes a su cuota-parte en la operación.- Esta circunstancia supone para las empresas participantes el riesgo - de tener que pagar en concepto de fiadores lo que ya habían pagado como deudores de la SDR. Para evitar este riesgo los contratos de préstamo especifican que su amortización por los prestatarios debe efectuarse dos días después de la fecha de la entrega de fondos de la SDR a los bancos. Así, si la SDR no ha hecho la provisión y las empresas - entregan las sumas directamente a los bancos quedan liberadas frente a la SDR.

Un decreto de 30-VI-55, que autorizaba al Ministro de Finanzas a garantizar "los empréstitos realizados para financiar las operaciones de conversión, de concentración, de especialización o de descentralización así como todas las operaciones tendentes al desarrollo regional" fue aprovechado como escotillón para introducir la garantía del Estado a los empréstitos en el primer convenio realizado entre la SADE y el Estado. Esta garantía constituye un factor esencial para la colocación de los títulos emitidos y concretamente entre entidades, - como las compañías de seguros, cuyas inversiones de capital son controladas por el Estado.

La garantía pública se formaliza mediante un Decreto del - Ministerio de Finanzas que se completa con dos anexos. El Decreto fija el montante, la tasa y la duración del empréstito precisando el reparto de los préstamos concedidos como contrapartida a las empresas - beneficiarias.

El primer anexo define las condiciones a las que se subordina la garantía haciendo hincapié sobre todo en que los contratos entre la SDR y los beneficiarios deben ser autorizados por el Comisario del Gobierno en la entidad y no pueden ser modificados sin su acuerdo. Las condiciones concretas de los préstamos se recogen en el segundo - anexo.

Los intereses nominales han sido mantenidos siempre en niveles inferiores a los reales mediante el uso reiterado de las primas de reembolso y emisión. Los inconvenientes de esta práctica han sido denunciados reiteradamente por los tratadistas habiéndose llegado a la adopción de una política de veracidad de intereses que ha llevado a la práctica supresión de las primas de reembolso.

El servicio financiero de los empréstitos es encomendado a la banca la cual obtiene una comisión de garantía de colocación y de dirección de la emisión que viene a ascender al uno setenta y cinco por cien del nominal. A estas cargas hay que añadir los gastos de impresión y publicidad de los títulos. Si consideramos el servicio financiero, en sentido estricto, que comprende la gestión de los empréstitos (pago de cupones y reembolso de las obligaciones amortizadas) veremos que viene a tener un coste de alrededor del 0,05 por cien del nominal emitido.

4. Las modalidades de inversión.

Existen dos tipos principales de actuación en la vertiente de inversión y promoción de las SDR: la participación en empresas y la concesión de préstamos.

a) La participación en el capital

El ámbito de participación que venía limitado en el decreto fundacional a las actividades industriales se ha ido ensanchando con la práctica a todos los sectores. Una disposición de 1961 amplió el campo hacia las actividades comerciales en el sentido de que ayudan a rebajar los precios de venta para mejorar el equipamiento de las industrias.

La interpretación amplia de las autoridades ha permitido -

no sólo que las empresas del sector terciario (turismo y comercio) hayan sido englobadas en su campo de acción sino que las SDR puedan financiar explotaciones agrícolas salvo las que estén dentro del campo específico de organizaciones especializadas (Crédito Agrícola).

La participación no puede ir más allá del treinta y cinco por cien del capital de la empresa y su duración no puede alargarse más de cinco años.

Según la ley de Sociedades Anónimas francesa el accionista tiene una serie de derechos de información respecto a la sociedad que se cifran en una serie de documentos: a) Inventario, cuenta de explotación general, cuenta de pérdidas y ganancias, balance y relación de administradores; b) Informes del Consejo de Administración y de los comisarios de cuentas; c) Texto y exposición de motivos de las resoluciones propuestas así como los informes relativos a los candidatos al Consejo de Administración; d) Montante global certificado por los comisarios de cuentas, de las remuneraciones entregadas a las personas que reciban sueldos elevados dentro de la empresa y nombre de estas personas; e) Lista de accionistas previa a la reunión de cada Junta general.

Dados los intereses de la SDR en la empresa participada de la que debe ser no solo socio sino también mentor y dada su posición minoritaria este régimen general resultaba insuficiente. Las SDR por esta razón han tratado siempre de asegurarse, en el Convenio realizado con el resto de los promotores, al menos un puesto en el Consejo que les permita seguir la marcha de la sociedad mucho más de cerca y un acceso directo a su documentación. La posibilidad de ser nombrados censores de cuentas de la sociedad participada, que era también muy conveniente, ha desaparecido por la nueva Ley de Sociedades de 24-VII-66 que aunque admite su realización por medio de sociedades reserva este papel a las que figuren inscritas en la lista de expertos contables como especializadas en esta tarea.

En cuanto a la rentabilidad de la participación, factor primordial para que las SDR puedan continuar su labor de promoción con los fondos recuperados no depende sólo de que efectivamente la empresa funcione bien y realice beneficios sino de los acuerdos de distribución de éstos. Pero estas decisiones de reparto dependen de las Juntas Generales en las que las SDR son, por definición, minoritarias respecto a otros asociados que pueden estimar, en ocasiones, que no es la distribución de dividendos el mejor medio de remunerar su capital.

Esta característica hace que las SDR traten de buscar procedimientos que les permitan obviar tal situación para que su participación sea retribuida adecuadamente. Hay dos posibles mecanismos a utilizar para conseguir estas finalidades: las acciones privilegiadas y los convenios de asistencia (*).

Las acciones de las SDR pueden conseguir el ser consideradas como privilegiadas según Convenio celebrado en el momento de su adquisición. Estos privilegios son de carácter económico y consisten en un dividendo de mejora que supone un cierto porcentaje del valor nominal de las acciones privilegiadas. Se excluye expresamente la asignación de un interés fijo independiente de la existencia o no de beneficios, porque en este caso se trataría de un préstamo más o menos oculto en vez de una participación en el capital. (**)

De todas formas las acciones privilegiadas no tienen derecho a dividendo de mejora más que en el caso de que el beneficio anual realizado por la sociedad sea suficiente para hacer frente a dicho dividendo después de deducir la reserva legal. Esta dificultad se obvia acordando que en el caso de que los beneficios de un año no permitan pagar íntegramente los dividendos de mejora el saldo impagado sea dedu-

(*) J. VALETTE. Les Sociétés de Développement Régional. Memoire pour l'obtention du diplôme de expert comptable, 1962

(**) M. MOLINARI. Quelques problemes proposes aux SDR. Memoire pour l'obtention du diplôme d'expert comptable. 1973

cido de los beneficios de los siguientes ejercicios antes de cualquier descuento a favor de los accionistas ordinarios.

La creación de estas acciones privilegiadas no plantea problemas, si se estipula en el momento de fundación de la sociedad, y -- basta que se recoja tal posibilidad en los Estatutos. Otra cosa es -- cuando la participación se adquiere en el curso de la vida de la empresa. No basta en este caso el acuerdo de la Junta General sino que es -- preciso que consientan todos y cada uno de los accionistas afectados -- por dichos privilegios.

Para evitar estos inconvenientes en las empresas de vida ya iniciada se suscribe un convenio entre la SDR y la empresa en el que -- ésta se compromete a otorgar una remuneración a aquélla a cambio de la asistencia técnica que debe prestarle. El montante de este estipendio se calcula de acuerdo con la participación y se le asigna un rendimiento suficiente que sirva para remunerar adecuadamente a la empresa aunque sea bajo una figura diferente.

Otro aspecto que resulta en extremo relevante es el de la -- duración de la participación tomada. La pequeña o mediana empresa que busca apoyo financiero en la SDR quiere poder recuperar esa participación una vez haya superado los primeros años y se haya demostrado su -- viabilidad económica. Por ello las propias empresas condicionan la compra de sus acciones por la SDR a una opción de recompra por parte del resto de los accionistas. Los plazos se sitúan normalmente entre cuatro y cinco años. Esta recompra no solo interesa a la empresa sino a -- la propia SDR que puede así financiar otras iniciativas y hacer rotar sus fondos a la vez que realiza beneficios con las plusvalías de su -- cartera.

Ocorre, sin embargo, que si la empresa consigue un desarrollo floreciente es rápidamente comprada la participación de la SDR por los accionistas de aquélla lo cuales, en cambio, no ejercen su opción

en caso de malas perspectivas. En evitación de este riesgo que convertiría a las SDR en un hospital de empresas con pérdidas y que haría peligrar gravemente su equilibrio financiero los accionistas suscriben - con la SDR un contrato diferido de compra-venta mediante el cual la Sociedad de Desarrollo se obliga a vender sus acciones y los accionistas restantes a comprarlas en un plazo determinado y prudencial (sea cual fuere la situación por la que atraviere en ese momento) calculado para permitir a la empresa la expansión buscada, en función lógica del objeto de su actividad y las características de su entorno.

El precio de las acciones puede fijarse de antemano, para -- eliminar riesgos a la SDR, pero en la práctica resulta imposible de conseguir el pago del precio previsto cuando la empresa tiene pérdidas. -- Por ello es más realista fijarlo mediante una regla convenida entre -- las partes que tenga en cuenta tanto el crecimiento de la empresa participada como el nivel de precios vigente en cada momento, por medio -- de una indicación.

b) La asistencia financiera y los empréstitos colectivos.

La reglamentación inicial de las SDR reducía sus actividades a la participación en las empresas configurándolas exclusivamente como promotoras de la acción empresarial en las regiones subdesarrolladas. Pero ya en el convenio firmado con SADE poco tiempo después se especificaba la autorización para emitir empréstitos colectivos y destinarlos a préstamos a empresas de la región.

Esta contradicción legal se resuelve con la ley de Finanzas de 1957 que autoriza a las SDR para "conceder préstamos a cinco o más años a las empresas en las que tengan participación de capital. También pueden dar su garantía a los empréstitos a cinco o más años emitidos por dichas empresas". Esta norma va mucho más allá del convenio al autorizar la concesión de préstamos sin necesidad de emitir empréstitos colectivos a partir de los fondos propios o préstamos directos.

La exigencia de que para efectuar préstamos a las empresas tuvieran participación previa en su capital, fue solo un requisito -- formal para las SDR que pronto iba a desaparecer por voluntad del legislador que aquí, como en otros muchos puntos relativos a la SDR, se dejó guiar dócilmente por la experiencia adquirida. La Ley de 13-VIII 1960 hizo desaparecer esta limitación y autorizó a las SDR a conceder préstamos a cinco o más años a las "empresas en las que tuviera intención de tomar participaciones" con lo cual se les permitía un amplio margen de iniciativa.

Posteriormente las SDR han sido autorizadas para intervenir también a corto y medio plazo pudiendo otorgar créditos para la financiación de inversiones mobiliarias (material, maquinaria, vehículos, etc.) con el límite del setenta por cien del importe y con plazos que oscilan entre los dos y siete años según la inversión a financiar.

El ámbito de actividad de los prestatarios como ya vimos -- no se ha limitado a la industria como indicaba la disposición fundacional sino que se ha hecho extensiva a todos los sectores.

La cuantía no está determinada pero las SDR deben instrumentar sus préstamos como el resto de los intermediarios financieros intentando lograr una adecuada división de riesgos. Las garantías -- aceptadas, aunque sin obligación legal alguna, suelen instrumentarse en forma personal.

Además de estos préstamos, que en nada difieren de los concedidos por los intermediarios financieros clásicos, existen otros créditos típicos de las SDR como la suscripción de obligaciones ordinarias o convertibles en acciones y los llamados empréstitos colectivos de los que ya hemos tratado en la vertiente de la captación de recursos.

La suscripción de obligaciones ha sido muy utilizada por las SDR debido a que ofrecían la posibilidad de obtener la exención fiscal inicial concedida a los productos de su cartera. Los poderes públicos la asimilaban a la participación en empresas sin tener en cuenta que en la mayoría de los casos la compra de obligaciones constituye una forma ventajosa de instrumentar los créditos concedidos por las SDR.

La consideración a este respecto de las obligaciones varía mucho cuando nos referimos a las obligaciones convertibles las cuales realmente significan una futura participación en la empresa.

Los préstamos sobre empréstitos colectivos ya han sido tratados en cuanto a medio de allegar fondos por parte de las SDR. Ahora vamos a examinarlos en su vertiente de préstamos concedidos por parte de estas entidades a una serie de empresas regionales.

Ya dijimos que las peticiones de cada empresa son examinadas en primer lugar por el Consejo de Administración de las SDR. La sociedad las remite a la Dirección de Expansión Industrial del Ministerio de Industria el cual previa consulta con las direcciones técnicas competentes redacta un informe que contiene las observaciones pertinentes en los aspectos técnico, económico y financiero.

Los informes así completados son examinados por una Comisión de Prefinanciación compuesta por el Comisario del Gobierno y representantes de la Dirección del Tesoro, del Crédito Nacional y de la Caja de Depósitos. Finalmente y en su caso pasan al Comité I-TER que sólo se ocupa de examinar los que no haya obtenido el acuerdo de la Comisión.

Las empresas beneficiarias deben actuar en el territorio regional como ya señalábamos. La duración y modalidades de amortización de los préstamos financiados mediante empréstitos colectivos son

calculados sobre la duración de las modalidades de amortización de los emitidos por las SDR a cuyas condiciones nos referimos con anterioridad.

El reembolso periódico de los préstamos debe ser efectuado diez días antes del vencimiento de la anualidad de amortización y dos días después de que la SDR haya entregado a los bancos la provisión necesaria para su pago. La razón de estas cautelas está en la desconfianza hacia las SDR por parte del Estado que quiere evitar la tentación de que utilicen estos fondos en un momento dado para hacer frente a -- sus propias dificultades de tesorería.

El reembolso adelantado de un préstamo obliga a la SDR a la amortización anticipada de parte del empréstito salvo que encuentre un prestatario sustituto que reúna las suficientes garantías. En algunas ocasiones el reembolso es impuesto unilateralmente por la SDR en determinadas situaciones: empleo de los fondos de manera no conforme al programa expuesto, falta de pago a los vencimientos, disolución, cese de actividad, liquidación o quiebra. En la práctica las SDR han sido bastante tolerantes no exigiendo el reembolso más que en los casos extremos de liquidación judicial o quiebra.

La garantía que los beneficiarios deben prestar a la SDR se basa principalmente en la constitución de un Fondo de Garantía pero es tá apoyada por otros compromisos complementarios. Las sociedades prestatarias se obligan a constituir un fondo solidario formado por deducción de un porcentaje del nominal de sus préstamos de alrededor del -- cinco por cien. Las sumas así entregadas forman una masa común que garantiza el reembolso de los préstamos. El Fondo constituido por estas aportaciones se invierte en su totalidad en empréstitos del Estado o -- valores asimilados siendo encomendada la gestión de cartera a las SDR quien debe dar cuenta a los participantes en cada ejercicio de todos -- los extremos relacionados con ella y con la situación de los valores.

Cuando una de las empresas quiebra o suspende pagos la deducción de las cantidades adeudadas a la SDR se realiza en primer lugar sobre la participación en el fondo que corresponde a esa empresa y, posteriormente, sobre la masa restante del fondo. Concluida la duración del préstamo el resto del fondo de garantía, si lo hubiera, es restituido a los respectivos aportantes según el convenio adoptado -- previamente en el contrato suscrito entre la SDR y los prestatarios.

El fondo de garantía no llega a cubrir nunca la totalidad del principal de los préstamos otorgados por lo que las SDR solicitan en muchas ocasiones otro tipo de garantías complementarias reales y personales. Hay que señalar que no están legalmente obligadas a exigir estas garantías y que en la práctica se comportan con gran libertad respecto a su instrumentación.

De todas formas los contratos-tipo de préstamo recogen la cláusula "pari passu" o la de preferencia según los casos y las situaciones. La cláusula "pari passu" prohíbe a los beneficiarios hipotecar sus bienes inmuebles o derechos reales sin ofrecer a las SDR las mismas garantías, mientras que la cláusula de preferencia prohíbe a los prestatarios hipotecar bienes y derechos inmobiliarios sin conceder una inscripción preferente a las SDR.

De todas formas los Consejos de Administración de las SDR pueden liberar de estas cláusulas a los prestatarios cuando, dadas las características del préstamo, el reembolso no parezca peligrar por este hecho o se ofrezcan otras garantías complementarias (*).

c) Otras actividades financieras

Además de las operaciones de préstamo y participación que son las claves de la actividad de las SDR existen otro tipo de actua-

(*) Les sociétés de développement régional. L'usine nouvelle. Paris - mayo 1963 y enero 1966.

ciones que completan su labor como entidades de promoción o completan su operativa como intermediarios financieros. Entre estas operaciones complementarias se encuentran: el leasing inmobiliario, las colocaciones de fondos, la recompra de obligaciones propias y las fianzas.

La moderna técnica del leasing o crédit-bail, según la terminología francesa, tiene para el empresario una serie de ventajas como dejar intacta su capacidad de endeudamiento, no suponer un gran desembolso inicial, y permitirle conservar la gestión de la empresa sin interferencias.

Desde el punto de vista de las entidades de crédito resulta un expediente útil para poder otorgar préstamos a empresas que aun que se sabe que son rentables tienen una situación desequilibrada, desde una perspectiva contable, que hace arriesgada la concesión de un préstamo convencional.

Para la SDR esta posibilidad tienen dos grandes alicientes:

a) Atenúa el riesgo puesto que la SDR permanece con la propiedad de los inmuebles hasta su amortización lo cual es mucho más seguro que cualquier garantía incluso la hipotecaria; b) Promueve la modernización y renovación de la maquinaria industrial al ser estudiadas previamente y cuidadosamente las instalaciones en este sentido por la SDR.

Ya en 1967 varias SDR fundaron y tomaron a su cargo la gestión de dos sociedades de leasing inmobiliario industrial. Más tarde fueron creadas tres más y en la actualidad todas las SDR están asociadas a una de estas Sociedades Inmobiliarias para el Comercio e Industria (SICOMI) a las que fue fijado en 1971 un capital mínimo de un millón de francos posteriormente elevado a dos millones y medio, mientras las SICOMI de derecho común se situaban en diez y veinticinco millones, respectivamente.

La sociedad de leasing se ocupa de comprar el terreno y -- construir los edificios necesarios al industrial el cual se compromete a alquilarlos. Para financiar estos gastos aquélla se inscribe en un préstamo colectivo de los emitidos por la SDR por un montante del setenta y cinco por cien de los costes, en los que se incluyen la contribución al fondo de garantía y los gastos diversos ocasionados. El resto del coste que asciende a un veinticinco por cien debe ser aportado por el empresario y será reembolsado después del pago íntegro de las anualidades acordadas durante un plazo de veinte años. La anualidad se compone de la suma a pagar por la sociedad por el empréstito - colectivo más una pequeña comisión y los impuestos y cargas inherentes al préstamo.

Al llegar a la anualidad número quince el empréstito está cancelado y la propiedad puede ser transferida al empresario por su valor residual teniendo en cuenta la aportación inicial de éste. La operación tiene lugar sin ninguna nueva carga para la empresa excepto el impuesto de transmisión sobre el valor residual que supone alrededor del cuatro por cien.

Estas operaciones realizadas por las SDR tienen grandes -- ventajas para el empresario sobre las operaciones corrientes de leasing puesto que se benefician indirectamente de la bonificación de intereses de los empréstitos y el canon de alquiler anual no está indiciado. Desde el punto de vista de las sociedades de leasing debe hacerse hincapié en la viabilidad de las unidades productivas antes de proceder a su construcción respecto a su tamaño, buena localización, fácil acceso a las vías de comunicación, etc., cuidando de que estén de acuerdo con las necesidades que plantea el desarrollo de la región.

Como existe siempre un cierto desfase en el tiempo entre las disponibilidades de las SDR y el empleo de esos fondos en sus operaciones activas, se permite a estas sociedades su colocación transitoria. Es normal pues que para que estos recursos no permanezcan ocio

Los se empleen normalmente en la compra de valores cotizados de fácil movilización. Los ingresos obtenidos en esta actividad se benefician también de exenciones fiscales.

Por otra parte la exención fiscal acordada a los productos de la cartera ha llevado a las SDR a la recompra de sus propias obligaciones. La facultad de amortización de los empréstitos por este método unida al alza de los tipos de interés que desvalorizaba los títulos de renta fija ha hecho que se utilizara profusamente, produciendo un considerable beneficio a las SDR.

Existen varias causas que han hecho disminuir progresivamente esta práctica como la obligación de anular los títulos adquiridos por la SDR emisora y la pérdida de la exención de las plusvalías obtenidas, así como la reordenación de tipos de 1969 que aproxima la tasa de interés real a la nominal. Esta actuación si bien resulta rentable para las SDR disminuye su capital para otros empleos más de acuerdo con sus objetivos de servicio al crecimiento regional y por tanto no resulta recomendable favorecer su práctica.

La ley de 29 de diciembre de 1956 que permitía a las SDR conceder préstamos les autorizaba lógicamente también a otorgar su garantía a los préstamos contratados por las empresas que hubieran podido beneficiarse de los mismos. Estas fianzas son tratadas en todos los aspectos según las normas de derecho común, pero existe otro tipo de garantías otorgadas a la Caja Nacional de los Mercados del Estado, (CNME) (*).

El mecanismo de su concesión es complejo y comienza cuando un banco otorga un crédito a una empresa con el aval de la CNME. A su vez este organismo está garantizado por la firma de la SDR correspondiente apoyada por un fondo de garantía depositado en la sociedad

(*) G. DE COMBRET. La Caisse Nationale des Marchés. Ed. Berger-Levrault Paris 1971

y constituido por un cierto porcentaje del crédito. Cuando los créditos responden a las especificaciones del Banco de Francia, la firma de la CNME asegura el acceso al redescuento.

Los créditos que las SDR conceden según este procedimiento deben ser otorgados a empresas que ejerzan su actividad en la zona de acción de cada una de las entidades de desarrollo y pueden referirse a la adquisición de materiales, mobiliario y vehículos profesionales, a la construcción, reparación y modernización de locales de negocio y a otras necesidades referentes al desarrollo, modernización y reestructuración de la empresa.

El importe de los créditos no puede sobrepasar el setenta por cien del total de los bienes a financiar y su duración, fijada caso por caso por la CNME, no suele sobrepasar los diez años.

Las operaciones de crédito aprobadas por la SDR y por el banco escogido por el prestatario son transmitidas por la sociedad regional en cuanto representante del beneficiario, a la CNME. Esta entidad se reserva el derecho de no prestar su colaboración según los resultados del estudio realizado sobre la operación y en caso de resolución positiva impone sus condiciones respecto a la fianza. Cuando resulta fallido el crédito, la propia Caja reembolsa al Banco su importe. Para ello hace depositar un tres por cien del montante de cada crédito utilizado con el que va constituyendo un fondo de garantía, aunque no hace uso de este fondo sin haber agotado el resto de garantías personales y reales que fueron exigidas como apoyo al conceder el crédito.

Solamente después de haber recurrido a estos dos escalones entra en juego la fianza otorgada por la SDR a la CNME hasta un límite equivalente al tres por cien del importe total de las operaciones realizadas con intervención de aquélla.

Las SDR solo asumen un riesgo limitado y a medio plazo y a cambio reciben una remuneración muy cercana a la de los préstamos colectivos en los que tienen que soportar todos los riesgos durante quince años. Es pues un campo muy interesante para las SDR que resulta poco comprometido y remunerador aunque no haya sido utilizado con excesiva profusión. También, desde el punto de vista del desarrollo de la región, puede ser muy útil porque suple, en cierta medida, la escasez de fondos que aqueja de manera crónica a las SDR.

En este mismo sentido y para completar las facilidades otorgadas a la financiación de los proyectos que, a pesar de resultar social y económicamente interesantes, tienen por su naturaleza un riesgo excesivo para ser aceptados por parte de las entidades crediticias, se crearon por decreto de 27 de julio de 1977 los "Establecimientos Públicos Regionales" (E.R.P.). Estos organismos tratan de apoyar a las instituciones que prestan garantías crediticias entre ellas, Sociedades de Garantía Recíproca, la CNME y las SDR.

Los Establecimientos Públicos Regionales están autorizados para constituir fondos de garantía para cubrir el cincuenta por cien del riesgo de cada crédito que se beneficia de su intervención. Se limita también la cifra tope del crédito que no debe sobrepasar los 100 millones de francos en las concesiones a medio y largo plazo. Estas entidades, junto con el organismo garante, deberán firmar un acuerdo en el que se recojan tanto las condiciones de constitución como la utilización y administración del fondo constituido.

5. La prestación de asesoramiento

Una de las características diferenciales de las entidades financieras de desarrollo es la prestación de asesoramiento técnico, organizativo y administrativo a las empresas como complemento eficaz de sus tareas de apoyo financiero.

Esta asistencia comienza con los estudios previos a la - - creación de la empresa en los casos en que el grupo de empresarios, co promotores del proyecto con las SDR, no tengan la capacidad técnica su ficiente para llevar a cabo por sí mismos las tareas de preinversión.

El asesoramiento continúa una vez puesta en marcha la iniciativa empresarial, tanto en lo que respecta a la organización de -- las labores administrativas, como de los procesos técnicos, incluyéndose en ciertos casos los procesos de reorganización o de reorientación parcial de la actividad productiva. Especial relevancia tiene a este respecto, la preparación de los expedientes que exige la Administración para la concesión de los incentivos anotados al tratar la política regional y la preparación razonada de las demandas de crédito tanto respecto a entidades públicas como privadas.

La experiencia de las SDR respecto a los variados campos - en los que se mueven las empresas a la vez que su conocimiento del te jido económico regional y su carácter de servicio público las hacen - idóneas para este cometido de completar la capacidad empresarial en - las regiones donde se ubican, especialmente respecto a las pequeñas y medianas industrias (*).

Las SDR han prestado este tipo de asesoramiento a partir - del momento de su creación pero de una manera informal, al hilo de sus inversiones en las empresas y en los casos de toma de participaciones en el capital, desde su puesto en el Consejo de Administración.

La escasez relativa de personal frente al conjunto tan variado de tareas al que se enfrentan las SDR no les ha permitido la se paración organizativa de un departamento específico de asesoramiento. Por ello estas tareas se llevan a cabo sobre la marcha y hasta la pro

(*) La promotion des petites et moyennes entreprises industrielles.
Le Moniteur des Travaux Publics et du Batiment n° 12. Paris 1976

fundidad en que son compatibles con el desarrollo del resto de las misiones que tienen encomendadas. En los casos en que resultan necesarios unos estudios serios y fundados de viabilidad o que se plantean problemas técnicos de carácter especializado las SDR asesoran a la empresa respecto a los consultores más adecuados en cada oportunidad. - Existe además la posibilidad de que aunque la SDR concreta que recibe la petición de asistencia no posea la experiencia necesaria en el campo requerido pueda servirse del apoyo de otra SDR que sea mejor conocedora del sector en cuestión a través de la solidaridad intersociedades de desarrollo. Este intercambio, que hasta la fecha ha tenido -- una importancia de carácter marginal, debe incrementarse con la cre- -- ciente coordinación de estas sociedades.

La posibilidad de creación de centros de documentación, estudios y asesoramiento por parte de varias o de todas las SDR solo se ha materializado en el aspecto del asesoramiento para la fusión y - absorción de empresas a través del Centro Interregional de Negociaciones (CINEG) y en la contratación de cuadros técnicos y directivos. El carácter especializado que tiene la búsqueda de las empresas susceptibles de llevar a cabo una fusión y los acondicionamientos de todo tipo que son necesarios para desarrollar las tareas en la entidad resultante sobrepasaba las posibilidades de conocimientos y dedicación de los empleados de las SDR lo mismo que la selección de personal con capacidad empresarial. Al igual que ha ocurrido en estos dos campos las SDR deberían realizar iniciativas conjuntas para apoyar los aspectos más acuciantes en los que se les demande asesoramiento. A la vez, las SDR, tendrían que prestar por sí mismas una atención mayor a este campo por medio de un grupo especializado o de una entidad filial en estrecho contacto con los centros de investigación aplicada de su re- -- gión.

Además de las Universidades y los centros de investigación asociados a ellas podrían prestar su concurso los expertos en temas - empresariales jubilados que ya han sido asociados por muchas SDR a --

sus Comités de Expertos pero que ampliarían sus tareas asesorando a las empresas regionales a través de las sociedades de desarrollo.

Los inconvenientes actuales en cuanto al pago de los estudios y análisis que son realizados fuera de la SDR por consultores independientes y que se repercuten a los empresarios que precisaron el apoyo o la asistencia técnica, deben ser solucionados por las SDR haciendo ver al pequeño y mediano industrial las ventajas de una actividad tecnificada y realizada según previsiones a través de ejemplos -- concretos en los que las propias sociedades hayan intervenido. No puede descartarse tampoco la petición de apoyo al Estado para la realización de esta actividad por parte de las SDR teniendo en cuenta que se trata de un servicio público.

El ingrediente característico de las sociedades de desarrollo, que consiste en la combinación de la asistencia técnica y asesoramiento junto con el apoyo financiero, no debería ser descuidado en el futuro por las SDR francesas.

6. Los intentos de coordinación entre las SDR

Desde la época en que crearon las primeras SDR ya se intentó su coordinación por medio de un organismo que tratase de llevar a cabo una serie de tareas tales como la representación del grupo ante los poderes públicos, el estudio conjunto de nuevas iniciativas e, incluso, la prestación de servicios en común que no resultaban viables desde la perspectiva de una entidad aislada.

Aun si cabe más importante que estas funciones era la coordinación financiera entre las SDR puesto que, como resulta obvio suponer, las regiones menos desarrolladas que necesitan unas dotaciones de medios de mayor entidad son las que tienen unas sociedades de desarrollo más débiles en el aspecto de los recursos poseídos. Hubiera -

sido muy conveniente utilizar un mecanismo de compensación múltiple - de estas diferencias suscitado por las propias SDR aunque no es difícil comprender los obstáculos que se oponían a su creación.

Los poderes públicos intentaron lograr un compromiso entre las SDR de manera indirecta. Esta intervención fue deshechada porque la última razón de ser de estas sociedades era la lucha contra el centralismo financiero y por tanto existían grandes recelos frente a - cualquier iniciativa que lo suponga o parezca, de alguna manera, propi- ciarlo. Por otra parte, el Estado tampoco desea unas SDR excesivamente unidas como un grupo financiero consolidado de importancia creciente que apoye de manera cada vez más decidida el hecho regional por lo que su posición ha sido ambivalente y confusa en este aspecto.

Para las SDR, aparte de los recelos que provocaba la idea - de convertirse en una especie de sucursales de un organismo centralizado, se daba la renuencia de las entidades más dinámicas que no veían con agrado la idea de unir su representación y su imagen a la de las entidades menos eficientes y peor estructuradas.

Por unas y otras razones, lo cierto es que hasta 1965 no - fraguaron los repetidos intentos de asociación o federación de las -- SDR. En esta fecha se creó, entre un cúmulo de contradicciones y sin - haber llegado más que a un acuerdo provisional, una entidad gestora de todas las sociedades de desarrollo denominada GESDER.

La concepción inicial de GESDER era relativamente amplia y comprendía entre sus cometidos la realización de estudios técnicos y económicos y la representación corporativa de las SDR ante la Administración. Estas funciones quedaron inéditas y hasta su disolución en - 1971 su labor se limitó a recoger e integrar los datos estratégicos - del sector.

Este fracaso solo demostraba que la idea de coordinación -

era prematura pero no significaba su inviabilidad. En 1975 se firmaron los instrumentos de creación de la Asociación Nacional de las Sociedades de Desarrollo Regional (Association National des Sociétés de Développement Régional, ANSDER) integrada por todas las entidades -- existentes en el país. Las dificultades sufridas por GESDER y su desaparición hicieron que los promotores de la nueva asociación fueran -- más cautos en el establecimiento de sus funciones y que la consideraran como un primer paso hacia el objetivo final de lograr una coordinación más estrecha. De momento solo se le encargó la normalización, -- tanto contable como operativa, de la actividad de sus miembros y además y de forma primordial la representación de los intereses de las -- SDR ante los poderes públicos.

Aparte de estas asociaciones de carácter global se han -- creado otras que reúnen a las SDR de grandes zonas del país ante la -- dificultad de llegar a una coordinación más estrecha a nivel nacional por todo el cúmulo de recelos y suspicacias expuestos anteriormente. -- Estos intentos han tenido mejor suerte y suponen un paso adelante hacia la meta de una mayor cohesión entre las SDR cuyo horizonte cabrá situar en el futuro no solo en el marco nacional, sino incluso en el -- comunitario.

En 1971 una vez demostrada la inviabilidad de conseguir -- una asociación de ámbito global las SDR Centrex, Lordex y "Sade" a -- las que se uniría en 1972 "Champex" fundaron el Groupement Interregional du Centre-Est, Alsace et Lorraine"(GICAL).

Los Estatutos recogen como finalidad de esta Agrupación -- una formulación poco concreta referida a la "utilización conjunta y -- progresiva de sus medios de actuación con vistas a la realización de una política común y al logro de una mayor eficacia económica". Este enunciado tan generalizador permite cualquier iniciativa, aunque de -- momento ha llevado a las entidades fundadoras a centrarse en la norma -- lización contable y administrativa y a la unidad de los procedimien--

tos en cuanto a la gestión de empréstitos y fondos de garantía.

A imagen de GICAL y a finales de 1973 se creó por las SDR Mediterrané, Sodler, Sud-Est y Tofinso, una entidad denominada GIMAP cuya actividad no parece tan importante como la anterior y que ha sufrido graves desacuerdos para su puesta a punto definitiva.

El Credito Nacional, aparte del convenio de colaboración -- firmado con todas las SDR del país, que le llevó a participar en los capitales de éstas, ha fundado con SODECCO una agrupación de -- interés económico denominada CRENICCO con el fin de ayudar de manera especial a las industrias de la zona central de Francia donde se ubica esta SDR. También surgió con la idea de crear un escalón intermedio en el reparto de los créditos a largo plazo. De esta forma se le atribuirían las empresas intermedias dejando las de dimensión nacional para el Credito National y las pequeñas unidades para SODECCO.

Por otro lado y además de estas asociaciones e intentos de coordinación las SDR dieron lugar a otra serie de iniciativas comunes en las que están representadas la mayor parte de estas sociedades y -- que se instrumentaron como entidades filiales para lograr una serie -- de objetivos que parecen no resultar viables llevados a cabo por una sola entidad.

Aparte de las SICOMI que se ocupan de realizar las operaciones de leasing financiero y que están formadas por varias SDR la -- actuación conjunta de estas entidades se ha materializado en dos iniciativas concretas: el "Centro-Interregional de Negociaciones" y France-Cadres.

El Centro Interregional de Negociaciones (Centre Interregional de Negociations, CINEG) fue creado el año 1964 y su finalidad primordial es la consecución de fusiones y absorciones, parciales o -- totales, entre pequeñas y medianas empresas.

La nómina inicial de SDR que participaban en su capital - fue agrandándose hasta llegar al número de diez que están integradas en la actualidad aunque colaboran con ella el resto de sociedades de desarrollo existentes por lo que su acción tiene lugar en el ámbito estatal.

CINEG se encarga de encontrar la empresa susceptible de fusionarse con la que le otorga el mandato. Este puede configurarse de manera simple o exclusiva. El mandato simple admite la intervención de otros organismos mediadores en concurrencia con CINEG. El mandato exclusivo no concede esa posibilidad aunque puede permitir la actuación del propio industrial siempre que tenga al Centro informado permanentemente de sus gestiones personales.

Una vez realizada la transacción, CINEG percibe un porcentaje sobre su montante total que se reduce de acuerdo con la cuantía de éste según una escala decreciente.

Esta labor realizada por CINEG es una parte de las tareas de asesoramiento que deben llevar a cabo las SDR para potenciar las pequeñas y medianas empresas regionales pero que resulta muy difícil de emprender por una entidad aislada dentro de su región. Por ello la acción conjunta del CINEG que pone en relación unas necesidades de expansión con otras y que asesora en cuanto a los trámites legales necesarios y los reajustes administrativos precisos para realizar las operaciones de fusión puede resultar muy útil para las empresas.

El problema de la falta de personal cualificado con que tropiezan las empresas para una adecuada gestión preocupó a las SDR que tenían una responsabilidad general de asesoramiento a aquéllas. Esta necesidad hizo que seis SDR crearan en 1969 la sociedad anónima France-Cadres. A tal iniciativa se unieron posteriormente otras cinco SDR y un gran número de entidades de bancarias entre ellas el Cré

dito Nacional. France-Cadres comienza su actuación realizando un análisis previo de la sociedad que solicita el personal. Una vez estudiadas, tanto las necesidades de la empresa como sus posibilidades de remuneración, se traza el perfil del puesto a cubrir. Posteriormente, - France-Cadres se encarga de seleccionar el candidato más idóneo en cuya elección final participa el peticionario.

El candidato elegido es contratado por un periodo de siete meses por France-Cadres que lo pone a disposición de la empresa. Esta puede prescindir de sus servicios en cualquier momento si estima que no resulta adecuado. Si es aceptado, al transcurrir este período pasa a ser un empleado al servicio directo de la empresa.

Esta tarea de selección de personal entra dentro de los -- apoyos no crediticios que las SDR prestan a las unidades de producción regionales para mejorar su funcionamiento y que constituyen la -- parte más relevante y diferencial de su actividad respecto a la actuación de los otros intermediarios financieros.

La colaboración actual entre SDR a la hora de llevar a cabo tareas comunes, que se ha limitado a la absorción y fusión de empresas y a la búsqueda de cuadros intermedios, puede extenderse a muchos más campos. La asistencia técnica, administrativa y organizativa que es el ingrediente nuevo que supone la creación de las SDR y que -- no ha sido potenciada adecuadamente en la experiencia francesa, puede ser prestada de forma mucho más eficaz contando con unos centros de -- documentación y de estudio de posibles iniciativas creados por parte de todas las SDR o, al menos, por varias entidades agrupadas.

En este campo de la coordinación existe un gran trecho por recorrer y las dificultades a vencer resultan considerables no solo -- en el terreno de las realizaciones comunes sino en el de la solidaridad entre las SDR a la hora de ayudar a las que se sitúan en las zonas más atrasadas. Esta solidaridad está muy relacionada con la que --

exista entre las distintas regiones del país y con la voluntad de apoyo de las más favorecidas a las subdesarrolladas.

7. Análisis de la trayectoria de las SDR

Una vez descritos tanto los fundamentos legales como las modalidades operativas de las Societes de Developpement Regional y en cuadradas dentro de la política regional y del sistema financiero francés, debemos referirnos a la trayectoria seguida desde su creación y a los resultados obtenidos. Solo un funcionamiento equilibrado y un servicio eficaz al desarrollo de las regiones en las que fueron instituídas justificará en último término la permanencia y el reforzamiento de estos nuevos intermediarios financieros. Por otro lado analizando su desenvolvimiento y los escollos a los que han tenido que enfrentarse podrán obtenerse una serie de indicaciones útiles para la estructuración de las sociedades financieras de desarrollo ubicadas en otros contexto geográficos (*).

Al examinar las cifras reflejadas en los diferentes estados financieros de las entidades estudiadas nos planteamos dos cuestiones principales: La primera es la de considerar su rentabilidad y a renglón seguido, y con una importancia semejante, la de su eficacia de cara al desarrollo de las regiones en las que han sido establecidas. Ambas condiciones están muy ligadas pues, dejando a un lado los planteamientos de rentabilidad social, el síntoma más revelador de su éxito y de la asignación eficiente de los recursos, es el de una cuenta de resultados positiva o al menos equilibrada, siempre que al mismo tiempo no se aparten de sus finalidades específicas y de la vocación de desarrollo para la que fueron instituídas.

(*) Para un estudio exhaustivo de la actuación de las SDR debe consultarse C. DEL RIO GOMEZ. Sociedades Financieras de Desarrollo Regional Francesas e Italianas: Dos alternativas para el caso español. Tesis doctoral presentada en la Facultad de CCEEE de Bilbao Mayo 1980.

Las dos décadas de funcionamiento de las SDR se prestan a - un cierto análisis de la labor llevada a cabo en ese período para servir de contraste a las formulaciones teóricas y a las esperanzas puestas en estas entidades, tanto por sus fundadores, como por los habitantes de las regiones donde desarrollan su actuación.

Lo cierto es que para juzgar su trayectoria no poseemos más datos que los balances publicados por las SDR y como resulta notorio, - los estados contables pueden ser manipulados por las entidades, que tratan de ofrecer siempre una imagen pública favorable. A pesar de todas las cautelas legales y de la presencia del Comisario con sus poderes - de intervención y control, algunas de las cifras pudieran estar adulteradas en alguna manera, por lo que todas las conclusiones estarán sujetas a revisión como los datos de las que dependen. Este problema puede ser, no obstante, paliado, por la agregación de las magnitudes de todas las SDR con lo que quedan a salvo las tendencias generales observadas.

Dado el carácter de servicio público que tiene el objeto de estas entidades, la información rendida debería ser lo más amplia posible tratando de divulgar su labor entre los habitantes de la región -- por medio de una política de transparencia informativa.

Estudiaremos primero la evolución de las operaciones que suponen ingresos para referirnos a continuación a los gastos con especial énfasis respecto a los de personal por su gran relevancia y finalmente llegaremos a la consideración de los beneficios obtenidos.

Posteriormente nos referiremos a los efectos de la acción - de las SDR sobre el entorno regional en cuanto a las empresas potenciadas y los puestos de trabajo suscitados a partir de su intervención(*).

(*) A. DORE. Les Sociétés de Développement Régional et le développement régional. Revue de l'Economie du Centre-Est n° 64. - Dijon 1974

Las SDR actúan como hemos visto, bien en base a sus fondos propios, bien empleando los recursos captados por medio de los empréstitos colectivos. Ambos tipos de actuación tienen una serie de diferencias que justifican un tratamiento separado en cuanto a su contribución a los beneficios y respecto a su relevancia intrínseca en el conjunto de la operativa de las SDR.

Las intervenciones con cargo a recursos propios son la participación en el capital de las empresas, los préstamos con plazos superiores a cinco años y la suscripción de obligaciones.

El capital que sirve de base a estas operaciones ha ido -- evolucionando desde el mínimo exigido por la Ley de 25 millones de -- francos que resultaba claramente insuficiente para llevar a cabo sus tareas, lo cual era más patente en la primera época en la que todas -- las operaciones se realizaban con fondos propios. Las ampliaciones comenzaron en muchos casos al año de haberse fundado las sociedades y -- han continuado con regularidad a pesar de algunas discontinuidades -- concretas, aunque a un ritmo lento, para hacer frente a su actuación en este terreno.

En un principio los recursos necesarios para cada ampliación eran aportados por los bancos y el resto de los socios fundadores de las SDR. Paulatinamente y conforme se fue mostrando la viabilidad de estas entidades y los títulos se introdujeron en la cotización bursátil se fue ensanchando el círculo de accionistas incluyendo también a los particulares.

En la actualidad todas las SDR tienen sus títulos sometidos a cotización bursátil en las bolsas locales aunque en algunos casos (CHAMPEX, SDR de Bretaña y SODLER) esta cotización sea aun, extraoficial. Tal característica ha permitido el acceso del pequeño ahorrador a la propiedad de su SDR movilizándolo en alguna medida el ahorro -

regional que era uno de los fines atribuidos a las SDR.

Una serie de sondeos llevados a cabo en 1973 pusieron de manifiesto que un 20 por cien del accionariado estaba, como media, formado por particulares alcanzando las SDR más potentes y dinámicas como SADE un nivel mayor en este tipo de participación.

El crecimiento de las cifras de capital ha evolucionado de manera muy desigual en unas y otras SDR. En las de gestión más avanzada y enclavadas en las regiones de más alto nivel de desarrollo se han alcanzado las mayores cifras de incrementos de capital (SADE, Nord-Pas de Calais, Sud-Est, Normandie, CENTREST y SODECCO) ocurriendo la situación opuesta en las SDR del Sur del país.

Las series de balances observadas nos proporcionan una secuencia de crecimiento que resulta engañosa debido a la influencia de las tasas de inflación existentes durante el período. Las cifras absolutas se nos muestran crecientes a lo largo de toda la vida de estas sociedades pero una vez deflactadas aparece una evolución vacilante que pone de manifiesto las vicisitudes por las que han atravesado en estos años las SDR y que resulta como una secuencia fehaciente de su trayectoria. A partir de las fechas fundacionales y hasta 1962 el incremento de capital fue positivo y progresivamente creciente. Esto parece deberse a la necesidad de contar con mayores recursos propios dado que sólo les estaba permitido operar con estos fondos. A partir de 1962 la posibilidad de llevar a cabo la emisión de empréstitos colectivos hace que los incrementos de capital vayan siendo cada vez menores hasta 1971. Después de ese año de transición la intensificación del empleo de la técnica de los empréstitos colectivos y la iniciación de otras posibilidades financieras como el leasing y los créditos a medio y largo plazo garantizados por la CNME hace que no se realicen más ampliaciones de capital decreciendo éste en términos absolutos.

Esta tendencia que parecía conducir a una grave descapitalización de las SDR y a la práctica desaparición de las actividades realizadas con fondos propios y en especial la toma de participaciones, - alarmó a las autoridades francesas. Un decreto de 20 de mayo de 1976 - instituyó un sistema de primas que incentivase a las SDR a tomar participaciones en el capital de las empresas industriales que no estuviesen admitidas a cotización en Bolsa y cuya cifra de negocios no rebasase las 100 millones de francos. La prima representa el 25 por cien de lo invertido en las empresas preexistentes y el 50 por cien en el caso de inversiones en empresas de nueva creación.

Los beneficios expuestos están condicionados a la firma de un convenio entre la Administración y la SDR. En este documento la sociedad de desarrollo se compromete a doblar la cifra de su capital social en tres años y a dedicar el total de esta ampliación a las participaciones previstas. Estas participaciones deben estar comprendidas - entre el 10 y el 35 por cien del capital de las empresas a las que se apoya, es decir, deben ser minoritarias pero significativas.

Con la firma de este acuerdo por todas las entidades se puso fin a una tendencia peligrosa de las SDR que amenazaba con convertir las en meros agentes intermediarios en los empréstitos colectivos y se les devolvió su función primitiva de promotoras de nuevas empresas y - reestructuradoras de las sociedades que necesitan su ayuda para realizar ampliaciones en su capital y a las que por su tamaño les están vedados los mercados financieros. Esta solución provisional da una idea del pragmatismo del legislador francés en el ámbito de las SDR, siempre atento a las experiencias que se desprenden de los hechos y dispuesto a adaptar a las sociedades de desarrollo a las cambiantes necesidades del medio económico. En ésta, como en otras ocasiones, no se ha alterado la legislación básica que es escasa y poco casuística y se ha procedido a cambiar la actuación de las SDR por medio de unos convenios ad hoc que resultan más ágiles y en los que puede alterarse fácilmente el condicionado en el futuro según los resultados que arroje su

aplicación. Esta agilidad normativa hace que pueda mirarse con esperanza el futuro de las SDR a pesar de sus actuales deficiencias.

Sin perjuicio de esta solución provisional, que ha resultado efectiva, parece que debiera exigirse de forma permanente la dedicación de un mínimo de sus recursos a la toma de participaciones sin perjuicio de que esta norma se expresase con toda la flexibilidad posible. - La libertad absoluta en este terreno puede llevar a las SDR a una desviación grave de sus objetivos.

Una vez repasada la evolución de los fondos propios, debemos examinar el perfil de las operaciones realizadas a partir de estos recursos en cuanto a la toma de participaciones y la actividad de préstamos directos y adquisición de obligaciones.

La participación en los capitales de las empresas promovidas o ampliadas fue la primera actividad que emprendieron las SDR después de su fundación aunque su despegue en este terreno resultó muy lento. Hasta 1962 no se vieron realizadas suscripciones por parte de todas las entidades de desarrollo aunque en algunas de ellas la toma de participaciones en esa fecha puede calificarse de simbólica dada su exigüidad.

La posterior aceleración de esta modalidad de actuación tuvo un ritmo muy distinto según la SDR de que se trate pues aquí también descollaron las más dinámicas y mejor dotadas como SADE y la Nord Pas de Calais. En el incremento experimentado tiene una gran relevancia la posibilidad concedida a las SDR de participar en las sociedades de inversión. En este sentido se les atribuyó una intervención en la profundización de los mercados de capitales a nivel local al igual que se les encomendaba una tarea semejante a los bancos de desarrollo nacionales.

El nivel de participación se limitó mucho, alcanzando en los casos más elevados el 15 por cien, no llegando nunca al 35 por cien autorizado por la legislación, con lo que los peligros de tener que intervenir en el salvamento de empresas quedaron muy alejados de su trayectoria. Además, parece tenerse la evidencia de que las autoridades, tanto de la Administración Central, como de los niveles regionales, no interfirieron la libre elección de las empresas beneficiarias por parte de las SDR. Así estas sociedades pudieron guiarse por los criterios de racionalidad económica conjuntamente con los de servicio al espacio regional en el que se hallan ubicadas, sin tener que hacer concesiones a los denominados intereses socioeconómicos.

La evolución a partir de 1962 fue muy desigual y a pesar de que la técnica de participación fue aceptada por los pequeños y medianos empresarios nunca llegó a tener una importancia relevante. En los últimos años estaba decayendo paulatinamente, al mismo ritmo que se minoraba la importancia de los fondos propios, por lo que el convenio realizado con el Estado en 1976 que obliga a las SDR a doblar su capital y a realizar tomas de participaciones en las empresas cuya cifra de negocios sea inferior a los 100 millones de francos, está en la línea de recuperar una actividad que resulta primordial para la labor de las SDR (*).

Como ya hemos apuntado debería existir una obligación legal de tomar participaciones en empresas e intervenir en la realización de nuevos proyectos especialmente en los campos de tecnología más avanzada o en aquéllos en que exista un estrangulamiento productivo.

Los préstamos concedidos a base de los recursos propios tienen una serie de ventajas sobre las participaciones accionarias, -

(*) Les concours financiers des Sociétés de Développement Régional -- pour aider les entreprises régionales. Dialogue n° 9. Paris 1977

tanto para las empresas receptoras, como para las SDR. Aparte de las características intrínsecas de los préstamos, que no comprometen a las SDR, ni suponen una presencia ajena para los empresarios, gozan de una serie de exenciones fiscales y de una ágil tramitación que los convierte en insustituibles respecto a otro tipo de ayudas.

En muchos casos su concesión ha adoptado la forma de créditos puente de disposición inmediata en espera de que le sea adjudicada al beneficiario una parte del próximo empréstito colectivo a -- emitir por la SDR.

Las SDR han llegado a un cierto equilibrio entre créditos y participaciones pues si bien los créditos representan un montante más elevado en cuanto a fondos invertidos, el número de empresas beneficiarias es mayor en el aspecto de toma de participaciones de capital.

La adquisición de obligaciones convertibles en acciones -- constituye un tipo especial de actuación intermedio entre los dos anteriores que tiene la ventaja para las empresas de su conversión inmediata en capital propio cuando sus conveniencias lo exijan. A este respecto puede afirmarse que, salvo algunos casos concretos de SDR, -- (SODERO, N.P. de Calais y CHAMPEX) que se han especializado en este tipo de operación, en el resto tiene una importancia secundaria respecto a los préstamos propiamente dichos.

Las obligaciones simples que tuvieron una gran importancia en los primeros tiempos debido a razones puramente fiscales en -- cuanto que se beneficiaban de la exención atribuida a la cartera de valores han pasado a ser un porcentaje insignificante del total al -- extenderse las exenciones al producto de los préstamos.

Además de estas intervenciones con cargo a los recursos -- propios que son típicas de todas las entidades financieras de desarro

lío y que han alcanzado en las SDR francesas una insuficiente utilización debemos de ocuparnos del gran hallazgo operativo que supone la emisión de los empréstitos colectivos y de lo que han representado -- cuantitativamente.

La técnica de los empréstitos colectivos ya ha sido esbozada en páginas anteriores por lo que nos toca ahora referirnos sumariamente a los resultados obtenidos a través de esta operativa.

En primer lugar, debemos destacar su magnitud respecto al resto de las aportaciones crediticias de las SDR y al hacerlo constataremos que, por ejemplo, en 1976 representó casi el 96 por cien del total de recursos financieros intermediados por estas entidades. De -- nuevo y como se reitera casi en cada apartado de este análisis, son -- las sociedades enclavadas en las regiones más desarrolladas del Norte del país las que arrojan un volumen de emisiones más elevado.

La posibilidad concedida en los últimos años por la Administración de poder emitir empréstitos cifrados en divisas en los -- euromercados ensanchó mucho el campo de captación de fondos de las -- SDR hasta llegar en los últimos tiempos a representar las emisiones -- en moneda extranjera cotas superiores al 25 por cien del total. Los -- países donde se han llevado a cabo estas emisiones son Alemania, Luxemburgo, Suiza, Bélgica y Estados Unidos siendo potenciadas por la Administración en los períodos en los que el mercado interior de capitales estaba excesivamente congestionado y existían tensiones inflacionistas.

Como auxiliares de los planes de relanzamiento de la economía en los períodos recesivos, las SDR han sido llamadas por el Gobierno a participar en la colocación de los empréstitos nacionales reconociéndose así la relevancia que han alcanzado como grupo dentro del -- sistema financiero francés.

El gran éxito de esta intervención crediticia de las SDR - se debe a una serie de causas de diverso origen y características. La más consistente de estas causas estriba en la cobertura de un vacío - existente en el sistema en cuanto a la financiación a largo plazo y - especialmente en lo que se refiere al acceso de la pequeña y mediana empresa a esta financiación. Además existen una serie de ventajas acci- - dentales como las bonificaciones de interés de las que se benefi- - cian estos préstamos gracias a la ayuda del Estado.

Con parte de los recursos procedentes de los empréstitos - las SDR han emprendido a su vez las actividades de leasing o "crédit- - bail". El crédit-bail tiene una andadura relativamente reciente en el seno de las SDR, puesto que se inicia en 1970, pero desde entonces se ha desarrollado de una manera relevante en todas estas entidades y ha sido muy bien acogido por las empresas medianas y pequeñas a las que va destinada esta modalidad de financiación.

Finalmente podemos referirnos a los préstamos a medio pla- zo garantizados por la Caja Nacional de los Mercados del Estado (CNME). Las SDR no fueron autorizadas hasta 1972 a intervenir en operaciones a plazo superior a dos años en lugar de los cinco que se exigían ante- - riormente. A partir de esa fecha, las SDR pueden firmar acuerdos de - garantía con la CNME que a su vez avala a las empresas frente a los - bancos en los préstamos concedidos por medio de las propias entidades de desarrollo.

A través de todo este juego de garantías y contragarantías las pequeñas y medianas empresas han accedido al crédito a medio pla- zo que anteriormente les estaba vedado, debido a las condiciones del mercado. La evolución de esta modalidad de operación de aval que sus- tituye a la concesión de crédito ha sido muy favorable desde su im- - plantación.

Las medidas adoptadas por el Gobierno en 1974 al bonificar

en un punto el tipo de interés aplicado para favorecer la exportación y la realización de economías de energía hicieron que fuera definitivamente aceptado por las empresas y que conociera un auge considerable.

Con motivo de la realización de estas operaciones, las SDR obtienen una serie de beneficios que les permite no solo soportar sus gastos de funcionamiento, sino además hacer frente a la remuneración del capital propio y repartir dividendos. Esta posibilidad les ha permitido incrementar el capital y contar entre los accionistas con los ahorradores de la región apelando directamente al mercado y sin que las acciones nuevas tengan que ser suscritas siempre por los socios fundadores, dada la facilidad de su colocación.

Examinando las Cuentas de Resultados de las SDR se observa que la mayor parte de los beneficios se obtienen por la gestión y administración de los empréstitos colectivos. En conjunto este capítulo ha supuesto en los últimos años un 80 por cien de los ingresos brutos. Los productos de la cartera de valores que representan los dividendos obtenidos de las participaciones suponen una parte ínfima del total. El resto de las operaciones tanto crediticias como de asesoramiento tienen también un peso muy pequeño en el resultado final. La evolución de los ingresos totales ha sido positiva y su crecimiento ha sido gradual y firme a lo largo del tiempo.

En el lado de los gastos destacan asimismo los referidos a la preparación, emisión y gestión de los empréstitos colectivos, importes que repercuten a las empresas beneficiarias de los fondos con un pequeño diferencial. El resto de los gastos y dotaciones resulta muy pequeño y su consideración no es relevante, salvo para resaltar que se han sabido mantener dentro de unos límites prudentes. De este grupo hay que destacar, no obstante, los costes de personal que son los más significativos y de cuya evolución depende la rentabilidad final de las SDR.

Los gastos de personal dependen de manera directa del número de empleados con que cuenta cada sociedad y por ello éstas han seguido una política muy ajustada en su contratación.

El personal de cada SDR está en relación con la dimensión de ésta, desde un máximo de alrededor de sesenta empleados y un mínimo de una decena, siendo la media algo superior a veinte personas. -- Existen algunas excepciones como las SDR SODECCO y N.P. Calais en las que no hay una correlación estrecha entre el tamaño de la sociedad y la nómina de empleados soportada. Aparte de denotar una actuación no muy cuidadosa de sus dirigentes, existen razones como la gran extensión del territorio, en un caso, y la prestación de asesoramiento a empresas industriales en otro, que pueden justificar ese exceso aparente de elementos humanos.

La evolución de los gastos referidos a la cifra de negocios, si excluimos los primeros años en los que se realizaba la puesta en marcha de las SDR, ha sido decreciente lo cual resulta muy positivo de cara a los beneficios netos totales.

Al enjuiciar las cifras de resultados debemos constatar en primer lugar el signo positivo que arrojan y además que su volumen es creciente conforme estas sociedades se van consolidando y afirmando.

Si observamos los beneficios netos obtenidos en los últimos años por las SDR vemos que en casi todos los casos superan el millón de francos y reflejan una cadencia regular de crecimiento.

Los beneficios distribuidos no coinciden con los obtenidos cada año, puesto que deben dotarse las diversas reservas legal, voluntaria y de previsión. Además, la política de dividendos seguida no se ajusta tampoco al beneficio repartible sino que se ha tratado de ordenarlos en una secuencia creciente para cuidar la imagen de las SDR ante los ahorradores de la región.

Una vez comprobada la viabilidad económica de las SDR francesas y verificado el que sus beneficios provienen de operaciones típicas de su cometido y orientadas hacia las empresas regionales, sólo nos queda intentar el repaso de los efectos generados por su acción(*).

En cuanto a la relación existente entre los recursos captados con los fondos invertidos la media es alrededor de 4, debiéndose la mayor parte de esta inversión a los empréstitos colectivos.

Los empleos generados han ido creciendo con el tiempo suponiendo en 1973 alrededor de 300.000 puestos de trabajo, lo que representó en ese año el 10 por cien de todos los creados en el país exceptuando el entorno metropolitano de París. También destaca en este sentido la ocupación derivada de los empréstitos colectivos que representa una magnitud próxima al 90 por cien del total empleos.

Estas cifras nos dan una idea de las posibilidades de actuación de las SDR en su estructuración actual respecto al grave problema del subdesarrollo regional. La comprobación de su tamaño hace que no se pueda hacer recaer todo el peso del desarrollo sobre las SDR, al menos con los medios financieros con los que se les ha dotado. A pesar de estas limitaciones cuantitativas hay que tener en cuenta que la acción de las SDR si se orienta adecuadamente debe tener un efecto estratégico respecto al crecimiento económico mucho mayor que el que se desprende del volumen de las cifras manejadas. Las propias SDR al elaborar su "programa de acción" tienen que tener en cuenta esta necesidad de incidir en los sectores de punta en los que se obtiene un efecto multiplicador de su intervención. También el Estado y las autoridades regionales al aprobar y controlar posteriormente estos programas deben tener en cuenta este carácter de fermento que tienen que adoptar las inversiones de las SDR.

(*) M. GIRAUD. Les interventions des établissements publics régionaux en faveur de l'emploi et du développement économique. - Rapport sur la proposition de loi de M. Lucotte. Journal Officiel de la République Française. Session du 29 juin 1978. Paris 1978

La posibilidad de que las intervenciones de las SDR tengan una efectividad mayor que la representada por el volumen de los recursos invertidos no obsta para que se incremente su tamaño y se potencien sus posibilidades.

Podemos referirnos también a la distribución de las inversiones llevadas a cabo por las SDR entre los diferentes sectores económicos dado que paulatinamente les fue permitida la intervención en todo tipo de actividades. Aunque la clasificación de sectores contenida en sus memorias no es muy explicativa ni analítica, nos permite hablar del predominio de cuatro tipos de actividades: construcciones mecánicas, agricultura e industrias agrícolas y alimenticias, comercio, transportes y otros servicios y textil-confección.

En los últimos años el sector de construcciones mecánicas, ha experimentado un gran auge, mientras el agrícola y el textil se mantienen con alternativas y el de comercio y transportes está en vías de crecimiento rápido.

Como complemento a todos estos datos diremos que de ellos se desprende la existencia de diferentes categorías de SDR en cuanto a su tamaño y actividad a pesar de la homogeneidad de sus operaciones. Las situadas en el norte del país, es decir, en la zona de mayor desarrollo son más dinámicas y han crecido de manera rápida mientras que ocurre todo lo contrario con las ubicadas en la zona sur del país.

Como resumen de esta rápida ojeada a la trayectoria de las SDR desde su creación hasta fechas recientes, diremos que han demostrado su viabilidad como entidades financieras a la vez que intentan, dentro de sus posibilidades, servir al desarrollo regional. Haciendo un balance provisional de su actuación y manejando cifras del año 1977 concluiremos diciendo que las quince SDR existentes en Francia habían prestado apoyo desde su creación a más de 8.000 empresas y generado alrededor de 500.000 puestos de trabajo.

8. Perspectiva y futuro de las SDR

Si después de referirnos a la realidad de las SDR tanto en su estructuración actual como en sus resultados calibramos una serie de deficiencias y problemas que las aquejan teniendo en cuenta las -- tendencias observadas en su actuación, podremos tratar de asomarnos a su futuro y establecer algunas posibles soluciones a tales deficiencias.

Estas reflexiones, ya sugeridas en algunos casos a lo largo de la exposición anterior, van a ser comentadas con mayor énfasis en este apartado que intenta referirse a las posibles perspectivas de -- las SDR.

En primer lugar, debemos apuntar que el nombre de Sociedades de Desarrollo Regional con el que fueron designadas resulta en exceso equívoco y grandilocuentes para el contenido que se les otorgó. La multiplicidad de tareas y responsabilidades que supone el desarrollo regional no pueden ser llenadas por estas entidades ni resulta lógico que lo sean. Su papel no hace sino coadyuvar al crecimiento económico promovido desde otras instancias y solamente en unas parcelas -- muy limitadas. La denominación resulta un inconveniente puesto que -- suscita expectativas exageradas en los medios empresariales de cada -- región que luego no pueden ser cumplidas y hace que los gestores de -- estas sociedades tengan que luchar contra el fantasma de una imagen -- distinta preconcebida por los posibles usuarios (*).

Poco a poco se han ido dando a conocer los verdaderos objetivos de las SDR y las limitaciones a las que tienen que hacer frente y han sido aceptados como un instrumento auxiliar más del desarrollo por una parte del empresariado al que se dirige su actuación. Por --

(*) P. POPLU. Les Sociétés de Développement Régional. Droit Social n° 11. Paris, 1974

otra parte el nombre, que pudo haber sido escogido con más realismo, ha calado lo suficiente en los medios financieros franceses como para -- que resulte viable su variación a estas alturas (*).

Una solución parcial puede venir de un aumento de sus funciones y posibilidades y una potenciación de su capacidad financiera, aunque se entienda que nunca pueden ser el órgano único de la región. La ampliación de sus cometidos vendrá propiciada también por el aumento de atribuciones que serán otorgadas en el futuro a las regiones y por la regionalización más profunda de los instrumentos de apoyo al crecimiento que previsiblemente se producirá en Francia. Al mismo tiempo deberán darse a conocer más ampliamente las posibilidades reales de que están dotadas las SDR entre los posibles usuarios.

El capital mínimo que les fue fijado y con el que tienen -- que hacer frente a la toma de participaciones y a los préstamos directos ha resultado insuficiente. Es cierto que en la primera época todas las SDR realizaron incrementos en su capital pero, posteriormente, y una vez descubierta la facilidad de emisión y la rentabilidad de -- los empréstitos colectivos descuidaron de manera grave la función de promoción y reestructuración de empresas, que supone una de sus tareas principales, para derivar hacia la preparación de aquellas emisiones. Ya sabemos que se firmó un convenio para remediar este sesgo creciente de las SDR pero tal medida es puramente coyuntural y debería arbitrarse una reforma de su estatuto legal que elevara el capital mínimo y a la vez introdujese, dentro de unos prudentes márgenes de flexibilidad, la obligación de ocuparse de este tipo de actuaciones.

La participación en el capital de las SDR de los bancos de negocios y de depósitos y la extracción de su personal gestor a par--

(*) Y. GLOTIN. Inventaire et bilan de l'action des SDR. Rapport a la section des économies régionales du Conseil Economique et Social. Journal Officiel. Avis et rapports du Conseil Economique et Social n° 9. 26 mayo 1963

tir de ese mismo origen ha supuesto una grave interferencia tanto operativa como en la concesión de ayudas crediticias a empresas ligadas - de algún modo a los grupos bancarios representados en el Consejo de la sociedad. A pesar de que se trató de que ninguno de estos grupos tuvie se una posición mayoritaria en el capital, los bancos impusieron pronto su opinión en la mayoría de los asuntos a decidir, impresionando a los representantes de carácter regional con su experiencia en los asuntos financieros. Este resultado de hecho, resulta muy difícil de modificar pero debería arbitrarse algún medio de control automático de las decisiones en cuanto existiese el menor indicio de parcialidad a favor de las empresas ligadas de una u otra manera a los grupos financieros y - bancarios presentes en el capital de las SDR. El dar un papel mayor en el accionariado a las Cajas de Ahorros y a los particulares, hasta ahora situados en una posición marginal, podría quizás equilibrar esta influencia excesiva de la banca.

El doble control estatal a que están sometidas las SDR por parte del FDES y del Comisario aparte de las connotaciones políticas - de interferencia de la Administración Central en los intereses regionales, resulta excesivamente minucioso por lo que, en la práctica, se ha mostrado perturbador para el funcionamiento ágil y dinámico de las -- SDR. Por otra parte y en la mayoría de los casos, la extracción buro--crática del Comisario y su falta de preparación respecto al medio en - que se mueven las SDR le ha convertido en un vigilante formalista de - los textos legales más que en una salvaguarda de las operaciones des--acertadas o inadecuadas a emprender por las sociedades de desarrollo.- El rol del Comisario podría ser sustituido por una inspección frecuente de las operaciones realizadas por las SDR por parte de la Adminis--tración y en la que sobre todo se comprobase la adecuación de la actividad de las SDR respecto al "programa de acción" aprobado por el Esta--do y, en definitiva, la idoneidad de su actuación de cara a los objeti--vos de desarrollo regional, permitiéndoles una gran autonomía en su -- operativa diaria.

Las funciones concretas atribuidas por la legislación positiva a las SDR eran la movilización del ahorro regional en beneficio de las empresas instaladas en ese ámbito territorial, la aportación de fondos propios a esas unidades de producción y la concesión de préstamos a largo plazo. Además de estas actividades crediticias se sobreentiende que su actuación debe completarse con una serie de tareas complementarias como la prestación de asistencia técnica y la incitación a la modernización de las estructuras constitutivas de la empresa.

En cuanto a la movilización del ahorro se plantea la cuestión de si las SDR han sido capaces de aumentar la tasa de ahorro regional o solamente captan un ahorro que, en su ausencia, nutriría otras instituciones crediticias. La tasa de ahorro solo se incrementará si se acierta a emitir unas modalidades de activos financieros más adecuadas que las existentes, respecto a las demandas del público. Existen una gran cantidad de nuevos activos financieros que pudieron ser ajustados a las necesidades de las SDR e introducidos en el mercado francés. También pudieron realizarse cambios en los activos conocidos modificando alguna de sus facetas para hacerlos más adecuados a los ahorradores que aun están fuera del sistema. Pero las SDR no han introducido ninguna innovación en cuanto a la seguridad, liquidez o rentabilidad de los activos emitidos a pesar de contar con la garantía del Estado y algunas bonificaciones otorgadas por éste.

Existía también la posibilidad de que las SDR hubiesen incrementado el ahorro obtenido basándose de algún modo en el sentimiento regionalista de los habitantes de su zona de actuación habida cuenta de que su acción revierte directamente en el crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida de aquélla. Aunque en los últimos tiempos ha mejorado considerablemente la situación de partida y los particulares han aumentado mucho su participación en el capital de las SDR no ha ocurrido lo mismo con las obligaciones emitidas que representan el grueso de los recursos captados y cuya distribución geográfica resulta reveladora de esta característica. Este resultado se

debe en gran parte a las deficiencias de la regionalización francesa - que se ha limitado a instrumentar una mera desconcentración administrativa, sin llegar a una verdadera regionalización política que cree un auténtico clima de participación y de colaboración de los administrados con las entidades autóctonas establecidas en cada región.

También se tropieza con el grave inconveniente de que aunque se consiga incrementar el ahorro global captado por las SDR siempre será menor el montante de los recursos que afluyen a las sociedades de las regiones más subdesarrolladas que son las que precisan contingentes mayores de inversión. Nuestro repaso a los resultados de las SDR nos ha probado que las situadas al norte, es decir, en las zonas más desarrolladas de Francia, son las que más han contribuido al crecimiento de su región mientras que sucede lo contrario con las enclavadas en el área meridional.

Para obviar la flagrante contradicción de hecho, apuntada sería necesario realizar una nivelación de los recursos captados por las diferentes SDR habilitando un mecanismo institucional que realice un trasvase de fondos desde las SDR ubicadas en las regiones mejor dotadas de recursos financieros hasta las de mayor escasez respecto a estos recursos. Es cierto que este resultado es muy difícil de conseguir porque las SDR situadas en las regiones privilegiadas se negarían a ceder parte de los fondos captados por ellas pero la autoridad financiera puede repartir las autorizaciones para la emisión de los empréstitos en cuantía inversamente proporcional a los recursos obtenidos por cada SDR. Esta medida compensatoria podría, no obstante, perjudicar a la iniciativa de obtención de pasivo por otros cauces por lo que para evitarlo podrían corregirse las cifras de autorización utilizando un indicador basado en el nivel de renta regional.

Durante mucho tiempo se ha tratado de propiciar la creación de un órgano representativo que realizase la coordinación financiera entre las SDR o, al menos, de un fondo que pudiera ser utilizado para

compensar las deficiencias de las entidades peor situadas. Los intentos por parte de la Administración de crear un organismo de este tipo, aparte de no haber sido llevados a cabo con demasiada convicción, han sido desestimados por las SDR que parten de la base de que su propia razón de ser es la lucha contra el centralismo de los intermediarios financieros existentes. Sólo la consecución de un acuerdo de base entre estas sociedades sin una intervención directa de la Administración Central podría dar solución adecuada a este problema. Los intentos de crear una asociación de este tipo han fracasado en repetidas ocasiones aunque existe una unión de SDR (Ansder) con mínimas funciones representativas. A pesar de sus limitaciones actuales constituye un núcleo válido para que amplie sus funciones en el futuro y pueda encargarse de estos intercambios.

La participación en el capital de las empresas tanto en calidad de agentes promotores de su creación como de interventores en el reforzamiento y estructuración de las ya creadas fue la idea básica planteada al crearse las SDR, debido a que la carencia de capital constituye siempre un grave handicap para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Con objeto de facilitar esta participación fue ampliándose el campo de intervención de las SDR a todos los sectores. Cuando finalmente se permitió a las SDR otorgar préstamos se exigió que tuviesen una participación previa en la empresa beneficiaria aunque posteriormente se suavizaría esta obligación permitiendo que invirtiesen en las sociedades en las que tuviesen "intención" de participar.

Las características expuestas señalan que el legislador -- pretendía que la participación fuera la tarea clave de las SDR, pero estas entidades se han ido apartando cada vez más de tal cometido por múltiples causas. La participación que se pretendía resulta difícil de extender al número de empresas que sería necesario para que supusiese un verdadero impulso de cara al desarrollo regional. Esta dificultad no solo se debe a la escasez de recursos de las SDR para em-

prender una actuación realmente eficaz, sino a los inconvenientes que se han presentado por parte de las propias sociedades susceptibles de ser participadas y que se resisten en muchas ocasiones a perder su estructura familiar y en los casos de las empresas a promocionar al recelo del resto de los grupos que deben participar con la sociedad de desarrollo.

Si a estos inconvenientes unimos el riesgo que implica la participación, sobre todo, si como ocurre con las SDR francesas, no se cuenta con un equipo de análisis suficientemente especializado y el diferimiento de rentabilidad que supone, es fácilmente comprensible que estas entidades hayan derivado hacia la emisión de empréstitos colectivos, cuya realización se muestra más accesible y cómoda, el grueso de su actividad.

Esta desviación que a pesar de haber sido enmendada parcialmente con medidas coyunturales sigue persistiendo en la actuación diaria de las SDR podría ser evitada como apuntábamos anteriormente con una normativa legal correctora lo suficientemente flexible. Además podrían suscitarse una serie de nuevos medios para hacer más fácil la participación. Entre ellos pueden citarse brevemente dos tipos de instrumentos que han sido propuestos por los tratadistas franceses: los préstamos subordinados y las acciones reembolsables. Los préstamos subordinados se caracterizan por integrarse en el capital a la vez que se garantiza a los suscriptores la amortización por fracciones anuales más la participación en resultados. Las acciones reembolsables son una especie de obligaciones que gozan de un derecho de control de la gestión empresarial por medio de un Comisario especial, pero sin poder utilizar el derecho de voto. Otra posible solución sería la concesión de préstamos personales a los empresarios bajo condición expresa de aumentar el capital de su empresa en el mismo importe.

Los créditos a largo plazo prohibidos en el esquema inicial pasaron a ser posteriormente la actividad más relevante de las

SDR. Los motivos para propiciar su permisión fueron de tres órdenes diferentes: descentralización de las concesiones, supresión de las discriminaciones sufridas en razón al tamaño de la empresa y orientación territorial de las inversiones en favor del desarrollo.

Hasta el nacimiento de las SDR el crédito a largo plazo - otorgado por el sistema financiero francés se hallaba centralizado en dos organismos ubicados únicamente en París: el Credito Nacional (CN), y la Caja Central del Crédito Hotelero Comercial e Industrial (CCCHCI). Resultaba difícil para las pequeñas y medianas empresas hacer frente a este alejamiento no solo material sino también psíquico que limitaba mucho las posibilidades de que estas entidades llegasen a los beneficiarios en las distintas regiones del país.

En este aspecto las sociedades de desarrollo regional han realizado una aceptable labor de aproximación a los usuarios del crédito a largo plazo además de que han logrado sintonizar mucho mejor con ellos, porque comparten los problemas de cada región (*).

Si observamos los criterios generales de distribución del crédito veremos que por la propia naturaleza de los intermediarios financieros existentes y por su forma de apreciar el riesgo, éste es otorgado con preferencia a las empresas ya existentes que a las que van a promoverse, a las grandes empresas que a las medianas y pequeñas, a las instaladas en grandes centros industriales que a las situadas fuera de ellos. Las SDR tenían como misión cambiar estas características en cada región en función de su conocimiento directo de los datos económicos y humanos del territorio al que sirven y teniendo en cuenta más el porvenir de cada proyecto, empresa y sector que su pasado, su tamaño o su ubicación. Pero en este aspecto las SDR se han basado en los criterios bancarios clásicos que no resultan muy adecuados a las

(*) G. PASTUREL. Une politique agressive et de progrès pour les PMI
L'usine nouvelle n° 12. Paris 1976

necesidades de un proceso de desarrollo por causa de la procedencia mayoritaria de su personal. Por tanto deberá tenerse en cuenta en el futuro que la misión de las SDR es la de atender los proyectos y las empresas que a pesar de tener viabilidad y rentabilidad satisfactorias - no encuentran la financiación necesaria por defectos del propio sistema financiero. Estas entidades deben llenar el hueco existente en el sistema pues aunque su cobertura pudiera parecer marginal resulta muy importante cualitativamente para lograr un desarrollo regional equilibrado y autosostenido.

Pero el montante de préstamos concedidos con fondos propios es relativamente escaso y ha sido sobrepasado por la emisión de los denominados empréstitos colectivos. Esta forma de intermediación supone un gran hallazgo por parte de las SDR francesas y parece susceptible de ser traspasada a otras legislaciones de manera provechosa. Es cierto que las SDR no realizan aparentemente más que una labor de mediación administrativa entre los ahorradores y las empresas, pero su intervención hace posible que se obtengan los fondos y contando con la posibilidad de elegir a los beneficiarios del empréstito pueden apoyar aquellas iniciativas que sean más acordes con el desarrollo de la región e, incluso, influir en la modificación de los proyectos que no parezcan adecuados en su formulación inicial respecto al "programa de acción" de la sociedad de desarrollo.

El inconveniente más notorio de la actual formulación de los empréstitos colectivos deriva de la excesiva prolijidad del proceso de su concesión, que se traduce en una gran lentitud en su planteamiento y tramitación frente a las necesidades urgentes de financiación que sienten las empresas. Las SDR se ven faltas de la cualificación técnica necesaria para llevar a cabo con prontitud y con las garantías suficientes las tareas de estudio previo de las empresas a las que darán entrada en el préstamo colectivo. Por ese motivo se apunta también en este campo la necesidad de una colaboración más estrecha entre todas las SDR y, entre ellas, el Crédito Nacional que ya participa mino-

ritariamente en su capital. El CN que dispone de una gran experiencia y cualificación técnica puede completar las ventajas ofrecidas por -- las SDR en cuanto al contacto con los hombres y el entorno inmediato de las empresas. Además esta conjunción puede limitar la competencia entre estos dos tipos de instituciones que coinciden en el crédito a largo plazo y evitar que las empresas esquiven los esfuerzos necesarios para la racionalización y la mejora de sus estructuras administrativas contraponiendo a ambos prestamistas.

La asistencia técnica a prestar por las SDR debería ser el factor diferencial más relevante ofrecido por estas entidades respecto a los intermediarios financieros clásicos. Esta prestación se estimaba sobre el papel como el ingrediente de mayor importancia cualitativa para poner en marcha las aportaciones de carácter financiero. -- Sin embargo, si atendemos a los hechos, tal actividad ha sido escasamente desarrollada por las SDR francesas. El motivo parece ser la falta de la cualificación necesaria por parte de los cuadros de la sociedad de desarrollo y la resistencia a contratar los consultores independientes más adecuados en cada caso. El canon que actualmente aparece como pago de asistencia técnica no resulta representativo puesto que encubre en la mayoría de los casos un sobredividendo otorgado a la participación en el capital y ha sido pactado al acordar la suscripción para paliar el escaso rendimiento que supone de ordinario esta operación para las SDR.

La solución a este problema podría ser la creación de un -- órgano filial, bien por cada una de las SDR o bien por un grupo de -- ellas, tal como se ha procedido respecto a los organismos que se ocupan de la selección de cuadros o de las gestiones de fusión entre empresas. La separación entre SDR y entidad asesora parece aconsejable, en muchos casos, dada la diferencia de cometidos que debe asignarse a una y otra institución y al principio de especialización de tareas. -- Lo cierto es que las SDR no han mostrado hasta la fecha excesivo interés por la creación de estos departamentos en los que podrían colabo-

rar tanto las Universidades de la región como los técnicos jubilados - que ya forman parte de los Comités de expertos en muchas SDR, siguiendo en esto el ejemplo norteamericano.

Para obviar las dificultades existentes respecto a su coste el Estado o los futuros órganos autónomos regionales podrían cubrir, - por medio de subvenciones parciales, los gastos de estudio de proyectos y reforma de estructuras teniendo en cuenta que se trata de un servicio público. En el caso de que el Estado tomase a su cargo este apoyo podría aplicar un trato discriminatorio variando el porcentaje de - la subvención considerando el estado de desarrollo de cada una - de las regiones.

En este repaso apresurado de las perspectivas de las SDR -- nos hemos referido entre otros defectos de su estructura actual a lo - desproporcionado entre su nombre y actividades, a la escasez de los -- fondos propios, a la influencia de los bancos en su operativa, al exceso de control estatal y al cumplimiento más o menos afortunado de sus obligaciones legales (participación en el capital de las empresas, - - préstamos y asistencia técnica). Entre los referentes a los préstamos, hemos destacado los que se concretan con las emisiones de los empréstitos colectivos cuya importancia en las SDR es creciente y que deben ser agilizados en su tramitación.

Pero a pesar de estos inconvenientes, que pueden y deben -- ser corregidos de manera paulatina, las SDR francesas han demostrado - su utilidad y viabilidad y parecen tener un futuro prometedor de servicio a las colectividades regionales de las que forman parte integrante y en las que han tomado ya carta de naturaleza.

D. CONCLUSIONES

La regionalización francesa se muestra en la actualidad como un proceso inacabado que tras muchas vicisitudes ha llegado a una formulación provisional de la región como establecimiento público.

La Revolución Francesa supuso la creación del departamento y unacentralización progresiva que fue consolidada con la reforma napoleónica. A pesar de los intentos de organización de un esquema diferente -- habrá que esperar a 1919 en que la Ley Clementel realizó una agrupación de Cámaras de Comercio de ámbito regional. Durante la Segunda Guerra -- Mundial se crearon los prefectos regionales que fueron anulados al finalizar el conflicto.

El verdadero proceso de regionalización se inicia en 1955 -- con el establecimiento de los programas de acción de regional para promover la expansión económica que va seguido por la creación de 22 regiones programa. En ese mismo año se crea el Fondo de Desarrollo Económico y Social (FDES) para facilitar la ayuda del Estado a la descentraliza--ción económica y a la expansión regional. Los programas de ordenación -- regional se consolidan con los planes de ordenación territorial surgi--dos posteriormente a la vez que se regionalizaba el presupuesto del Es--tado.

En 1963 se constituye la Delegación de Ordenación del Terri--torio y Acción Regional (DATAR) institución clave en el desarrollo re--gional a la que se encarga el lograr la mejor distribución posible de -- las actividades económicas en el conjunto del territorio. A continua--ción se crean las Comisiones de Desarrollo Económico Regional (CODER) -- en las que participan los representantes locales y sindicales junto con una minoría de notables y personalidades ligados de algún modo a la re--gión y cuyo carácter es consultivo.

Fracasada la reforma propuesta por De Gaulle en 1969 la actual organización que data de 1972 configura a la región como establecimiento público dotándola de dos órganos colegiados mientras que el poder ejecutivo sigue residiendo en el prefecto regional. El Consejo Regional que es el órgano nominalmente deliberante está formado por parlamentarios de la región a la vez que por representantes locales. El Comité Económico y Social es un órgano consultivo formado por los representantes de los intereses económicos, sociales, culturales y profesionales de cada región.

El Presupuesto Regional tiene como entradas principales las subvenciones del Estado y de las colectividades locales y sus agrupaciones aunque estos recursos dependen de la atribución de tareas específicas y se dedican a gastos corrientes existiendo una mínima posibilidad de realizar inversiones. Los impuestos atribuidos a las regiones son muy escasos puesto que los Consejos tienen un margen estrecho para ejercer su discrecionalidad y además de las limitaciones concretas, como la prohibición de recargos sobre la transmisión de inmuebles, se establece un tope máximo de 25 francos por habitante.

El Consejo Regional tiene entre sus escasas facultades la de aprobar el presupuesto regional. Pero esta apariencia es también ilusoria, puesto que es elaborado y administrado por el Prefecto Regional como Ejecutivo de la región y dado que el Consejo no tiene ningún tipo de aparato administrativo que le apoye en esta tarea.

A partir del IV Plan francés aparece una planificación regional sincronizada con la nacional que trajo consigo asimismo la del Presupuesto nacional aunque en este caso se trate solo de un anexo regionalizado al documento sectorial. La clave de su separación debe buscarse en el Informe de Regionalización elaborado por la DATAR, la cual recoge las peticiones de crédito formuladas por las regiones.

Entre los estímulos utilizados por la Administración con ca-

rácter regional destacan los beneficios fiscales, las subvenciones o ayudas del Estado y las facilidades crediticias otorgadas a los inversores que colaboran en el proceso de regionalización. Los estímulos -- fiscales hubieran podido resultar bastante atractivos para las empresas pero no han tenido gran eficacia en la práctica debido al rigor y a las condiciones exigidas para su concesión. Las subvenciones se otorgan a las empresas para orientarlas hacia la realización de una conducta determinada y entre ellas se cuentan la de descentralización y la -- específicamente dedicada al desarrollo regional para el establecimiento de nuevas empresas o la ampliación de las existentes y que se gradua según las regiones, teniendo en cuenta su desarrollo relativo.

La tercera gran vía de apoyo al crecimiento territorial es el crédito público centrado en el FDES que financia los proyectos de -- excepcional importancia que producen un número elevado de empleos. Para la creación de zonas industriales existen una serie de fondos especiales: Fondo Nacional de Ordenación Inmobiliaria y de Urbanismo, Fondo Nacional de Ordenación del Territorio y Sociedad Central de Equipamiento del Territorio. El Estado no solo concede facilidades crediticias a partir de sus propios recursos sino que acude a otros intermedios financieros respecto a los que puede disponer del destino e inversión de los fondos. El más importante de estos organismos es la Caja de Depósitos y Consignaciones que centraliza los pasivos captados -- por las cajas de ahorro francesas. Entre las iniciativas participadas por la Caja están las Sociedades de Economía Mixta que se dedican a la dotación de infraestructura mediante la realización de grandes proyectos de obras públicas. Su nombre deriva de una participación conjunta de accionistas de carácter público y privado aunque con un acusado predominio del Estado. Con una finalidad similar fueron creadas las Sociedades de Ordenación Regional dentro de las Grandes Ordenaciones Regionales. Además de estas entidades especializadas existen otra serie de organismos financieros que aunque no tienen una finalidad exclusivamente regional pueden ser útiles para apoyar este tipo de actuaciones como la Caja Nacional del Crédito Agrícola, el Crédito Nacional, el Cré-

dito Hipotecario, la Caja de Crédito Hotelero Comercial e Industrial y el Instituto de Desarrollo Industrial.

Las Sociedades de Desarrollo Regional han conseguido en el contexto del sistema financiero francés una situación relativamente concreta y delimitada respecto a sus competidores y a los intermediarios financieros que realizan tareas complementarias en relación a su actividad. La organización del sistema financiero es muy compleja contando entre sus componentes con las autoridades monetarias, el banco central, la banca privada, el sector mutuo y cooperativo, las instituciones dedicadas a recoger depósitos para el sector público como las cajas de ahorros, los establecimientos financieros, los bancos especializados oficiales y semioficiales, las sociedades de inversión mobiliaria e inmobiliaria y los mercados de capitales.

En el campo de la actuación empresarial las SDR se encuentran con una absoluta falta de competencia en principio aunque posteriormente se creó la Sociedad de Promoción Económica (SOPROMEC) dependiente del Crédito Popular cuyo cometido es la toma de participación en empresas. El Instituto de Desarrollo Industrial que también resulta concurrente con las SDR ha llegado a un acuerdo de principio con estas entidades por el que reserva las operaciones mayores a un cierto volumen.

En la actividad de prestación de créditos a medio y largo plazo la concurrencia resulta mayor y entre las instituciones dedicadas a este tipo de actuación destacan la Caja Central de Crédito Hotelero, Comercial e Industrial (CCCHCI) y el Crédito Nacional (CN). Con esta última entidad las SDR han llegado a un acuerdo de colaboración por el que el CN participa en el capital de todas ellas.

Entre las razones de la aparición de las SDR pueden citarse el vacío dejado por los bancos regionales que no había sido llenado por las entidades de carácter nacional subsistentes y la opción oportu

nista de crear un nuevo tipo de organismo financiero dedicado a la promoción de las regiones en un momento en que existían unos problemas -- acuciantes y que era necesario dar una respuesta concreta a la opinión pública.

Las Sociedades de Desarrollo Regional nacieron en 1955 como un simple esbozo de intenciones sin atribuciones específicas amplias - pero fueron completando su trazado a través de un desarrollo legislativo que trató de adaptarse a las circunstancias y de obviar las dificultades que iban surgiendo con la realización práctica de las funciones encomendadas.

El contenido de estas entidades no resulta fácil de definir y su caracterización global es compleja teniendo en cuenta además que se hallan en un proceso de fijación y de configuración que dista mucho de haber finalizado. En síntesis diremos que se trata de sociedades de naturaleza privada cuyo objeto primordial es el desarrollo de la región en la que se han constituido mediante la participación en el capital, los préstamos a largo plazo y el asesoramiento técnico de las pequeñas y medianas empresas.

El objeto inicial de las SDR era únicamente la toma de participaciones en el capital de las empresas industriales ampliándose -- posteriormente a las operaciones de crédito, en principio ligadas a la participación previa. Además la limitación inicial al campo industrial fue superada al admitirse expresa o tácitamente que su actuación podía extenderse a todos los campos de la actividad económica.

La Administración ha concedido una serie de ventajas fiscales y financieras a las SDR que se concretan en una gran cantidad de - exenciones impositivas y en la garantía del Estado aplicable a los dividendos y a los empréstitos emitidos. A cambio de tales facilidades - las sociedades de desarrollo deben someterse a la tutela del Estado -- que la ejerce por medio del Comisario y de la supervisión del FDES.-

Para modelar la actuación concreta de las SDR el método empleado ha sido el de realizar convenios con estas sociedades en el que se les otorgan una serie de ventajas a cambio de llevar a cabo una actuación determinada que se cree adecuada según la experiencia anterior y las nuevas circunstancias. Estos convenios suscritos con la Administración han influido mucho más en la estructura de las SDR que la legislación positiva que les concierne. Además en muchas ocasiones las autoridades han adoptado una actitud ampliamente permisiva ante las situaciones de hecho que se han ido presentando a estas entidades.

Las SDR se organizaron en el aspecto empresarial como cualquier sociedad anónima añadiendo a la Asamblea General y al Consejo de Administración los Comités de Expertos formados por personalidades independientes elegidas por su experiencia y los Comités de Trabajo especializados en las distintas materias de actuación. La Asamblea General se compone de dos tipos de miembros, administradores y censores, aunque su tarea es paralela y la verdadera relevancia de su composición se refiere al reparto de representantes entre los bancos y los núcleos regionales.

Los recursos propios de las SDR han sido suministrados por la banca, las grandes empresas de carácter regional y nacional y las compañías de seguros y otras instituciones locales como las Cámaras de Comercio. Además participan en el capital como socios minoritarios las instituciones financieras de carácter público y de manera creciente, los particulares. Aunque en un principio el capital fue aumentando rápidamente, los poderes públicos han tenido que recurrir en los últimos tiempos a un sistema de primas de incentivación para que no decaese el ritmo de ampliación.

Los recursos ajenos se han obtenido de manera fundamental a base de la emisión de empréstitos colectivos que reúnen la doble faceta de captación e inversión de fondos. Las SDR preparan la emisión en su propio nombre y realizan una labor previa de filtración para elegir los

proyectos de auténtico interés regional.

Entre las intervenciones que se realizan con cargo a recursos propios destacan la participación en el capital de las empresas y los préstamos directos. Respecto a las que se desarrollan con cargo a recursos ajenos sobresalen los préstamos que se financian a partir de los denominados empréstitos colectivos con cuyos fondos se llevan a cabo además operaciones de "crédit bail" o leasing inmobiliario.

La participación en el capital de las empresas adopta por ley un carácter minoritario y limitado en su duración. La suscripción de una parte de los fondos propios comporta la firma de un protocolo que prevé una serie de restricciones en la transmisión de las acciones, a la vez que supone una mayor retribución a la SDR que a los otros participantes y un cierto control por parte de la sociedad de desarrollo sobre la operativa de la empresa participada.

Los préstamos a largo plazo concedidos a cinco o más años se limitaban en principio a las empresas participadas aunque posteriormente se ampliaron a cualquier unidad de producción en la que tengan "intención" de participar. Posteriormente las SDR han sido autorizadas para intervenir a corto y medio plazo pudiendo otorgar créditos para la financiación de inversiones mobiliarias con el límite del setenta por cien de su importe y con plazos que oscilan entre los dos y siete años según el tipo de inversión a financiar. Los préstamos a largo plazo pueden ser también instrumentados bajo la forma de adquisición de obligaciones tanto ordinarias como convertibles en acciones.

Pero el grueso de las operaciones llevadas a cabo por las SDR se financia con recursos ajenos obtenidos a través de los empréstitos colectivos que constituyen un útil hallazgo por parte de las entidades de desarrollo francesas. Esta figura jurídica, existente con anterioridad, tomó su verdadera dimensión al hacerla suya las SDR consiguiendo hacer llegar al mercado de capitales por este medio una serie de empre-

sas a las que estaba vedado el acceso directo al mismo por causa de su dimensión.

Las peticiones de cada empresa son examinadas en primer lugar por el Consejo de Administración de la SDR correspondiente y a continuación por la Dirección de Expansión Industrial del Ministerio de Industria que redacta un informe en el que se recogen las observaciones pertinentes en los aspectos técnico, económico y financiero. Tras su revisión posterior por parte de una Comisión de Prefinanciación y, en caso de rechazo de ésta, por el Comité I-TER se produce la aprobación definitiva.

El reembolso periódico de los préstamos debe ser efectuado diez días antes del vencimiento de la anualidad de amortización y dos días después de que la SDR haya entregado a los bancos la provisión necesaria para su pago. La razón de estas cautelas está en la desconfianza hacia las sociedades de desarrollo por parte del Estado que quiere evitar la tentación de que utilicen estos fondos para hacer frente a sus propias dificultades de tesorería.

La devolución anticipada de uno de los préstamos obliga a las SDR a la amortización antes del vencimiento de parte del préstamo salvo que encuentren un prestatario sustituto que reúna las suficientes garantías. Cuando se produce una situación especial de liquidación judicial o quiebra, el reembolso inmediato puede ser impuesto unilateralmente por la SDR implicada.

Los empréstitos colectivos se emiten a largo plazo y cifrados tanto en francos como en divisas en el caso de que se dirijan a los mercados exteriores y en su gestión interviene la gran banca privada y pública junto a las SDR. Para garantizar su devolución se crea un fondo de garantía solidario gestionado por la SDR que ha realizado la emisión.

Parte de los recursos obtenidos en los empréstitos colectivos se ha destinado a las operaciones de leasing denominadas de crédit-bail en Francia. Esta técnica tiene para el empresario la ventaja de - dejar intacta su capacidad de endeudamiento y permitirle conservar la gestión de la empresa sin interferencias. Para las SDR supone la disminución del riesgo puesto que permanece en sus manos la propiedad de -- los inmuebles y además la oportunidad de promover por este medio la -- construcción de plantas con tecnología moderna y con un dimensionamiento adecuado. Las operaciones realizadas a través de las sociedades de leasing filiales de las SDR tienen grandes ventajas para el empresario sobre las operaciones corrientes de arrendamiento financiero puesto -- que se benefician indirectamente de la bonificación de interés de los empréstitos colectivos que aquélla suscribe y además el canon de alquiler anual no está indiciado.

A la vez que se autorizó a las SDR a conceder préstamos se les permitió otorgar su garantía a los créditos concedidos a las empresas por otras entidades financieras. Además de las fianzas otorgadas -- según las normas de derecho común existe un tipo especial de garantías de la Caja Nacional de los Mercados del Estado (CNME). Los créditos -- concedidos según este tipo de procedimiento triangular deben serlo a -- empresas que ejerzan su actividad en la zona de acción de cada una de las sociedades de desarrollo y pueden referirse a la adquisición de materiales, mobiliario y vehículos profesionales, a la construcción, reparación y modernización de locales de negocio y a otras necesidades -- referentes al desarrollo y reestructuración de las empresas.

Las SDR en estas operaciones garantizadas por la CNME sólo asumen un riesgo limitado y a medio plazo y a cambio reciben una remuneración semejante a la percibida por los empréstitos colectivos en -- los que tienen que soportar todos los riesgos durante quince años. En este mismo campo y para completar las facilidades crediticias a los -- proyectos que a pesar de resultar social y económicamente interesantes suponen un riesgo excesivo se crearon los Establecimientos Públicos Re

gionales que apoyan por medio de garantías en segunda instancia a las entidades que las otorgan directamente a las empresas como las Sociedades de Garantía Recíproca, la CNME y las SDR.

La prestación de asesoramiento técnico, organizativo y administrativo a las empresas regionales por parte de las SDR ha sido realizada de manera informal al hilo de la promoción y el otorgamiento de apoyos crediticios a las empresas. En este sentido desde los estudios previos a la creación de las unidades participadas hasta el asesoramiento diario respecto a las labores administrativas incluyendo en algunos casos los procesos de reorganización y de reordenación parcial de la actividad productiva, las SDR han llevado a cabo las tareas de asesoramiento como un componente más de su actuación.

Pero por unas u otras causas entre las que se cuenta la escasez de personal dada la estructura nuclear de las SDR no han sido creados departamentos específicos de asesoramiento. Por ello este tipo de apoyo se ha prestado sobre la marcha y hasta la profundidad en que ha resultado compatible con el desarrollo del resto de las misiones que tienen encomendadas. En los casos en que es necesario contar con unos estudios serios y fundados de viabilidad las SDR asesoran a la empresa respecto a los consultores más adecuados.

Las posibilidades que se ofrecen en este campo consisten en la creación de centros comunes de documentación por parte de una o varias SDR y la contribución del Estado para subvencionar la asistencia técnica teniendo en cuenta su carácter de servicio público.

Las SDR han tratado de unir sus esfuerzos en algunos campos concretos y sobre todo de presentarse como un grupo financieros coordinado ante los poderes públicos. Tras una serie de intentos que fracasaron se ha logrado cuajar finalmente una asociación nacional de SDR denominada ANSDER aunque con unas funciones muy poco significativas. Otras iniciativas de carácter parcial han sido coronadas por el éxito como --

las referidas a la contratación de cuadros para la empresas regionales y a las negociaciones de fusión y absorción de unidades de producción.

En 1969 a iniciativa de seis SDR fue creada France-Cadres a la que se unieron posteriormente el resto de estas entidades y el Crédito Nacional. Tras un análisis de la empresa peticionaria y del puesto concreto a cubrir France-Cadres selecciona y contrata por seis meses al candidato que es puesto a disposición de aquélla. Una vez demostrada su idoneidad entra al servicio de la empresa de manera definitiva.

El Centro Interregional de Negociaciones (CINEG) tiene como finalidad primordial la consecución de fusiones y absorciones totales o parciales entre pequeñas y medianas empresas. CINEG se encarga de encontrar la empresa susceptible de fusionarse con la que le otorga el mandato que puede ser simple o exclusivo. Una vez realizada la transacción el Centro percibe un porcentaje sobre la cifra total de capitales implicados.

Las SDR se caracterizan por la naturaleza privada de su capital que deriva de inmediato en la exigencia clara de la obtención de un beneficio con el condicionante de que queden a salvo sus objetivos de apoyo al desarrollo regional.

Las series de balances observados nos proporcionan una secuencia de crecimiento vacilante que en la dotación de capital propio tuvo que ser subvencionada en la última etapa por el Estado, para recuperar el ritmo anterior. A la vez la toma de participaciones en empresas ha tenido también una serie de altibajos hasta ser primada por los poderes públicos y recuperar una tendencia ascendente que ha hecho a las SDR llegar a un cierto equilibrio entre créditos y participaciones.

La modalidad de los empréstitos colectivos ha cubierto en estos años porcentajes superiores al 95 por cien de los recursos finan

cieros intermediados por las SDR aunque en éste como en otros campos - son las sociedades situadas al norte del país las que tienen un nivel más elevado. Por otra parte, las actividades de leasing o crédito-bail, que derivan sus recursos financieros fundamentalmente de los empréstitos colectivos, han tenido un gran desarrollo a partir de su iniciación que tuvo lugar en la mayoría de las SDR en los primeros años de la década de los setenta.

Las SDR han obtenido beneficios para cubrir sus gastos de funcionamiento y además para remunerar el capital propio, es decir, para poder repartir dividendos. Estos resultados les han permitido incrementar el capital y contar entre los accionistas con los ahorradores de la región apelando directamente al mercado y sin que las acciones emitidas en cada ampliación tengan que ser suscritas siempre por los socios fundadores, dada la facilidad de su colocación.

La mayor parte de los beneficios se obtienen por la gestión y administración de los empréstitos colectivos mientras que el rendimiento de la cartera de valores ha sido irrelevante. En el capítulo de los gastos destacan asimismo los referidos a la preparación, emisión y gestión de los empréstitos colectivos. El resto de los costes se ha mantenido dentro de unos límites prudentes y los gastos de personal se hallan, en general, de acuerdo con la dimensión de cada una de las SDR.

Tanto las cifras de resultados en sí mismas, como los puestos de trabajo creados y las empresas promovidas parecen en la práctica totalidad de los casos muy satisfactorios.

En cuanto a las perspectivas de las SDR para un futuro próximo, diremos que su labor en conjunto resulta muy útil y que está llamada a incrementarse si se quiere que representen una baza importante, aunque nunca única ni exclusiva, en el desarrollo de las regiones francesas. Entre los defectos más graves a corregir está la escasez de sus fondos propios en estrecha correlación con la dedicación cada vez me-

nos intensa a la promoción de empresas por medio de tomas de participación en su capital. También la orientación de los órganos decisorios, - influidos de manera excesiva por los representantes de la banca y cuyos criterios no son siempre adecuados para favorecer un proceso de -- desarrollo regional, debería ser modificada. La tramitación y gestión de los empréstitos colectivos tendría que ser agilizada en sus trámites burocráticos a la vez que se elige a las empresas beneficiarias teniendo en cuenta sus posibilidades en relación con el desarrollo de la región según los "programas de acción" aprobados. La prestación de asistencia técnica habrá asimismo de ser potenciada de cara a unas empresas que necesitan tanto o más que las prestaciones financieras las ayudas técnicas, administrativas y organizativas para estructurarse adecuadamente y resultar plenamente operativas.

A pesar de estos inconvenientes, las SDR han probado su utilidad intrínseca como apoyo eficaz al desarrollo de las regiones donde se instituyeron. Aunque se encuentran en la actualidad en una etapa de transición, han obtenido algunos resultados parciales muy positivos y sobre todo han acumulado un gran acervo de experiencia. Su organización actual puede ser el núcleo para la creación de unos entes financieros regionales vigorosos y activos que lleven el peso del desarrollo de las regiones francesas en el futuro.

Para que esta posibilidad se materialice debe llegarse a -- una configuración clara de los poderes regionales a partir de la tímida desconcentración administrativa existente en la actualidad. Una vez cumplida esta condición y a la vez que son ampliados los recursos de las SDR puede procederse a la corrección de los defectos advertidos teniendo en cuenta además la trayectoria de las instituciones similares existentes en otros países que se recogen en este trabajo y para las que por otra parte, las entidades francesas deberían de ser un modelo inspirador en muchos de sus aspectos.

III - LAS "SOCIETA FINANZIARIE REGIONALI" EN ITALIA

A. INTRODUCCION

La regionalización italiana fue la primera en plantearse en Europa y la más profunda, aunque tardase más de medio siglo en completarse y se viese limitada en gran medida por el problema de los escasos recursos financieros transferidos a las regiones. Como uno de los instrumentos de la política regional del Estado y en muchas ocasiones, como brazo operativo de los entes regionales, fueron creadas las Sociedades Financieras Regionales (Società Finanziarie Regionali - SFR). Estas entidades, que en muchos aspectos se asemejan a las instituciones financieras de desarrollo regional de otros países, tienen como características esenciales su gran diversidad de origen y contenido y sus resultados financieros mediocres, sin que queda calificar por ello la experiencia de negativa en su conjunto.

Comenzaremos exponiendo el planteamiento que dió al Estado italiano la Constitución de 1947 en el terreno regional con sus dos tipos de comunidades autónomas y la organización institucional de los entes regionales subrayando sus posibilidades financieras. Seguidamente se hará mención de la política de desarrollo regional llevada a cabo -- por el Estado, bien por sí mismo, o a través de delegaciones en los entes autónomos.

El estudio de las SFR se iniciará señalando su lugar en el sistema financiero italiano para referirnos a continuación a las seis -- generaciones de sociedades financieras según la fecha de su creación y su configuración estructural. Con posterioridad serán examinadas las -- fuentes de financiación de las SFR en sus dos vertientes de capital -- propio y captación de recursos ajenos. La actuación de las financieras se contemplará en sus diversos ámbitos y respecto a la planificación regional, a la toma de participaciones en las pequeñas y medianas empresas, a la actividad crediticia, a la prestación de asistencia técnica -- y asesoramiento, a la dotación de infraestructura y a otras actuaciones.

nes diversas.

Tras hacer referencia a la trayectoria y a los resultados -
de estas entidades e intentar columbrar sus perspectivas y futuro se -
recogen unas conclusiones que tratan de ser una síntesis de toda la ex
posición.

B. LA REGIONALIZACION Y LA POLITICA REGIONAL EN ITALIA.

1. El planteamiento regional del Estado italiano

El logro de la unificación italiana, que da lugar al nacimiento de un solo Estado a partir de las múltiples soberanías imperantes en la península itálica, es una obra reciente. Iniciada a mediados del siglo XIX no culminará hasta los años de la primera guerra mundial.

Este recuerdo próximo que hubiera debido propiciar el reconocimiento de la personalidad jurídica de las regiones italianas produce el efecto contrario. Identificando unidad con centralización se pasa de la dispersión económica e institucional previa a un centralismo exacerbado que trata de borrar las peculiaridades propias de los territorios integrados en la nueva nación.

Salvo algunos intentos tímidos de descentralización representados en la década de los veinte por la orientación del Partido Popular, el centralismo del Estado no sólo se mantiene imperturbable, sino que se acentúa con la llegada al poder del régimen fascista. Habrá que esperar a la caída de éste, al término de la Segunda Guerra Mundial para volver a ver planteado el problema de la regionalización italiana.

Sin embargo, este medio siglo de centralización provocaría efectos de índole económica y social que resultan gravísimos y tal vez

P. BISCARETTI DI RUFFIA. Problemi antichi e nuovi, circa la natura giuridica del "procedimento de formazione" dello Stato italiano en Rivista Trimestrale Diritto Pubblico. Milan 1962

R. RUFILLI. La questione regionale dall'unificazione alla dittatura -- (1862-1942). Guiffré. Milán 1971

C. PALAZZOLI. Les regions italiennes. L.G.D.J. Paris, 1966

irreversibles. Antes de la unificación, el territorio que hoy se conoce como Mezzogiorno y que soporta los niveles más bajos de renta del Estado italiano constituía el reino de Borbón-Dos Sicilias y estaba dotado no sólo de una agricultura próspera, sino también de una industria textil, de construcción de buques y locomotoras que había alcanzado un desarrollo notable.

La creación de un único mercado bajo la tutela piemontesa hizo que la economía italiana experimentase una brutal diferenciación en perjuicio del Sur la cual crearía un dualismo económico creciente entre esta zona del territorio y las regiones del Norte. La prioridad otorgada desde la unificación a la política económica nacional hizo -- primar los intereses denominados "globales" sobre los regionales y locales. Los objetivos ocultos tras una política aparentemente neutral del Estado cobran su verdadero sentido y dimensión si tenemos en cuenta como trasfondo clarificador la estrecha alianza de intereses entre los industriales lombardos y los terratenientes del Sur.

Las altas tasas de crecimiento del Norte del país no pueden separarse de la inversión en esa zona de los excedentes financieros obtenidos por los grandes propietarios de fincas agrícolas en el Mezzogiorno ni de la utilización de la mano de obra barata que éste proporcionaba. Además el sistema de precios estuvo sesgado permanentemente en favor de los intereses del Norte (*).

Una vez que se puso de manifiesto la gravedad de la crisis y que comenzaron las protestas de los habitantes del Sur, el Estado se apoyó más en el Norte para contrarrestar estas tensiones regionalistas.

En el periodo fascista Mussolini quiso hacer del Mezzogiorno el granero de Italia siguiendo una política económica irracionalmente autárquica que amenazaba con perpetuar y ampliar el dualismo pre-existente.

(*) "Les problèmes et les politiques de développement régional dans les pays de l'OCDE", Vol. I. O.C.D.E. Paris 1976

Derrotada Italia en la Segunda Guerra Mundial los inconvenientes del centralismo axfisiante padecido en la época anterior y -- las presiones de los vencedores que no querían ver resurgir en el futuro otro estado imperialista como el que había sido su reciente enemigo encaminan hacia planteamientos regionalistas la preparación del -- nuevo texto constitucional (*).

La Constitución vigente promulgada el 27 de diciembre de -- 1947 considera la nación italiana como una e indivisible pero a la -- vez reconoce la autonomía de sus regiones y trata de adoptar las previsiones legislativas necesarias para hacer compatibles ambos principios (**).

La configuración jurídica del Estado italiano resulta así muy peculiar puesto que es un intento de lograr una configuración -- equidistante entre el centralismo del Estado unitario y los planteamientos de tipo federalista. Entre ambos extremos existirían varios -- estadios de menor a mayor autonomía: regionalización económica, regionalización administrativa y regionalización constitucional. Esta última fase, en una forma limitada, constituye la figura que se ha dado en llamar Estado Regional y que se ha instituido también recientemente -- en España (***). Esta nueva forma constitucional supone una configuración de las regiones como centros de autogobierno democrático capaces de elaborar y aplicar una política acorde con sus propios intereses.

(*) R. ENTRENA CUESTA. La Reforma de la Administración Pública en Italia. Revista de Administración Pública n° 20. Madrid, 1956

(**) P. VIRGA. La Regione. Gluffré. Milan 1949

(***) L. COSCOLLUELA. La Región, incluido en "Descentralización Administrativa y Administración Política". Alfaguara. Madrid 1973. A. NIETO. Regionalismo y regionalización, incluido en "Problemas de la Vida Local" Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, agosto 1967. J. FERRANDO BADIA. - Formas del Estado desde la perspectiva del Estado Regional. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1964. La Región y el Estado Regional. Revista Española de la Opinión Pública n° 47. Madrid, 1977 y El Federalismo. Revista de Estudios Políticos núms. 206/207. Madrid, 1976.

Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia-Julia y el Valle de Aosta, obtuvieron tempranamente su autonomía en condiciones particulares que se recogen en Estatutos especiales con rango de leyes constitucionales. El resto de las regiones (Piamonte, Lombardia, Venecia, Emilia-Romana, Liguria, Toscana, Marcas, Umbria, Lazio, Abruzzos, Molisia, Campania, Pullas, Basilicata y Calabria) tienen unos Estatutos de carácter muy similar que han sido reconocidos por ley ordinaria.

La autonomía política de las regiones italianas se basa en tres elementos: autonomía estatutaria, autonomía legislativa y administrativa y autonomía financiera (*).

La autonomía estatutaria supone una serie de funciones y posibilidades contenidas en una norma legal denominada Estatuto. La autonomía legislativa concede a los órganos regionales el poder de promulgar leyes dentro de los límites establecidos en la Constitución. Esta enumera los siguientes campos como atribuidos a la región: circunscripciones municipales, policía local, urbana y rural, ferias y mercados, beneficencia pública, asistencia sanitaria y hospitalaria, instrucción artesanal y profesional y asistencia escolar, museos y bibliotecas de organismos locales, urbanismo, turismo e industria hotelera, tranvías y líneas de autobuses de interés regional, navegación y puertos lacustres, aguas minerales y termales, minas y turberas, caza, agricultura y bosques, artesanado y pesca en las aguas interiores. En los Estatutos se recogieron algunas funciones nuevas relacionadas con la ordenación del territorio y el desarrollo regional.

La potestad normativa regional se halla limitada por los principios fundamentales establecidos en las leyes del Estado y los in

(*) J. FERRANDO BADIA. Las autonomías regionales en la Constitución italiana. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1962

E. ARGULLOL. La vía italiana a la autonomía regional. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1977

tereses de las demás regiones. Las leyes del Estado pueden también promulgarse adoptando la forma de ley-cuadro encargando su desarrollo normativo a cada una de las regiones para que éstas lo adopten a sus especiales características pero siempre con el control a posteriori del -- Parlamento nacional (*).

En el plano administrativo existe una doble potestad. La ordinaria para ejecutar aquellas materias sobre las que se les ha conferido poder normativo, previo deslindamiento de las que por su interés puramente local deben quedar en manos de la provincia y el municipio y la delegada por el Estado mediante una ley que confiere a la región el ejercicio de funciones administrativas que corresponden a la Administración Central. La función administrativa es la principal de las atribuidas a la región aunque esté subordinada a su propio poder legislativo.

La autonomía financiera, tan relevante para el desarrollo regional, y que sirve como indicador o piedra de toque válida para calibrar el verdadero alcance de la autonomía concedida, adopta en Italia un régimen complejo. La conciliación superadora entre el principio de unidad y el de autonomía, que ha dado nacimiento al Estado Regional, tiene su conjugación más ardua y difícil en el campo de la Hacienda Pública.

La Constitución distingue los tributos propios de la región de las cuotas de participación en los impuestos del Estado y las contribuciones especiales en favor de determinadas regiones como el Mezzogiorno y el Isole (**).

(*) L. SAPORITO. Le competenze regionali. Giuffrè. Milan, 1973

(**) G. INGROSSO. I tributi nella nuova costituzione italiana en Archivio finanziario. Vol. I. Padua, 1955

Aparte de estas funciones principales, las regiones gozan de una serie de prerrogativas como la de participar en la elección del Presidente de la República, presentar proyectos de ley a la Cámara sobre las materias en las que no gozan de potestad normativa y solicitar la convocatoria de referendums aprobatorios de leyes que tendrán lugar cuando así lo pidan al menos cinco Consejos Regionales.

Estos Consejos son uno de los órganos regionales y en los territorios de régimen común tienen un desarrollo muy semejante con pequeñas diferencias y peculiaridades recogidas en los respectivos Estatutos (*).

El Consejo Regional es el órgano legislativo de la región y a él corresponde esta potestad y la reglamentaria. El número de miembros que lo forman varía según el total de habitantes de la región a la que representa, entre un máximo de ochenta y un mínimo de treinta. Son elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto y gozan de exención de censura pero no de inmunidad parlamentaria. En su seno se nombra al Presidente y a los miembros de la Junta Regional por elección de segundo grado (**).

La Junta regional es el órgano ejecutivo de la región italiana. Los miembros varían su número entre seis y doce, adecuándose a la importancia de la población representada. Su carácter es permanente, las sesiones secretas y su Presidente tiene voto de calidad en los empates.

Las atribuciones de la Junta se extienden a la realización de las facultades y poderes de la competencia regional, ejecución de -

(*) R. ALESI. Principi di diritto Amministrativo. Tomo I. Giuffré. Milan, 1966

F. TERESI. Contributo allo studio del Governo Regionale. Cronache Parlamentari siciliane. Palermo, 1973

(**) E. MARTINEZ. Il Consiglio Regionale. Giuffré. Milan 1961

las leyes y deliberaciones acordadas por el Consejo, administración del patrimonio regional, control de la gestión de los servicios públicos, -- preparación del presupuesto y una serie de facultades deliberativas en -- algunas materias concretas (presupuestos, contratos, etc.).

El Presidente de la Junta es el Presidente de la Región y -- constituye el órgano de enlace entre ésta y el Estado. Es elegido por la totalidad de los consejeros regionales y no por sufragio universal, lo -- cual hace que su representatividad no sea tan directa y lo aparta de la concepción presidencialista.

Es el encargado de promulgar leyes y reglamentos regionales, -- dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado en la re- -- gión. Queda sometido al control del Consejo Regional el cual puede revo- --carlo o suspender su actuación según un procedimiento legalmente previs- --to (*).

Para unificar la actividad periférica del Estado en la región se creó la figura del Comisario que vigila esta actividad a la vez que -- la coordina con la desarrollada por los órganos regionales (**).

La fiscalización de los actos administrativos realizados por aquéllos se lleva a cabo por medio de la Comisión de Control compuesta -- por funcionarios estatales delegados de los distintos ministerios y pre- --sida por el Comisario respectivo.

Existen dos tipos de regiones en Italia según se rijan por un Estatuto especial u ordinario. Esta diferenciación tiene repercusiones -- tanto respecto a su autonomía administrativa como a su autonomía finan- --ciera (***).

(*) A. CHEVALLARD. La posizione del Presidente della Giunta Regionale. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico. Milan 1968

(**) S. BARTOLE. Supremazie e collaborazione fra Stato e regioni. Revis- ta Trimestrale di Diritto Pubblico. Milan 1971

(***) E. WEIBEL. La creation des regions autonomes a statut speciale en Italie. Librairie Droz. Ginebra 1971

S. CASESE. Il Finanziamento delle regioni. Rivista Internazionali di Scienze Sociali n° 1. Milan 1966

Dentro de las regiones dotadas de Estatuto especial hay que distinguir dos tipos de reglamentaciones. El primero es atribuible a -- Cerdeña, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia-Julia y Valle de Aosta -- cuyos sistemas tributarios resultan semejantes. El segundo está consti tuido por el régimen financiero específico de la isla de Sicilia.

Las regiones citadas en primer lugar perciben unas cuotas-- partes sobre ciertos impuestos del Estado obtenidos en su territorio y que pueden ser fijas o establecidas anualmente a través de un acuerdo Estado-Región. La región Friuli-Venecia-Julia tiene atribuidas cuotas fijas que tienen la ventaja de no necesitar negociaciones anuales, las cuales pueden ser utilizadas por el Estado para disminuir el grado de autonomía real de la región.

Los Estatutos de estas regiones consagran, además, la posibilidad de establecer impuestos propios, contribuciones y tasas. Estos tributos no deben perturbar las relaciones fiscales a escala nacional y tienen que respetar los principios básicos del sistema impositivo -- del Estado. A pesar de ello y con la excepción del impuesto sobre la -- producción de energía eléctrica creado en Trentino-Alto Adigio no han sido utilizadas tales facultades y la práctica totalidad de los ingresos de estas regiones proviene de la participación en los impuestos -- del Estado.

El caso de Sicilia es muy distinto aunque su autonomía fi-- nanciera real es menor de la que parece desprenderse de la letra de su Estatuto. En él se recoge respecto a esta cuestión que las necesidades financieras de la región serán cubiertas por sus rentas patrimoniales y por medio de impuestos decididos por sus representantes excepto algu nas tasas concretas que se reserva el Estado. Todos los impuestos percibidos anteriormente por el Estado son transferidos a la región a la cual se la encarga además su recaudación. Por otra parte la región con curre con el Estado en la legislación referente a estos impuestos res-

pecto a los cuales puede determinar el objeto imponible (*). Esta característica representa la posibilidad de hacer uso de las exenciones como incentivo fiscal de cara al desarrollo económico (**).

Hasta la fecha no se ha podido hacer uso de tal prerrogativa puesto que se ha transferido solamente la facultad recaudatoria, dejando al Estado el poder de determinar las bases y los tipos y habiéndose limitado la concesión de exenciones a las que contasen con un precedente en la legislación estatal.

Veinticinco años después de haber sido reguladas las facultades de las regiones con Estatuto especial se han establecido los Estatutos del resto de las regiones siguiendo un planteamiento común (***). - En el aspecto fiscal el legislador ha tratado con la ley de 1970 de reducir en todo lo posible las facultades de las regiones en la vertiente del ingreso. Esta normativa encomienda al Estado el poder de crear, administrar y recaudar los impuestos llamados "regionales" restando a las regiones solamente la facultad de regular los tipos entre unos estrechos límites fijados por una ley estatal. Además se determina que únicamente una séptima parte de los recursos fiscales de las regiones procederá de estos impuestos siendo recaudado el resto a partir de las cuotas parciales de los impuestos generales. Por otra parte, la legislación -- exige que las regiones ajusten su contabilidad y la clasificación de ésta a las del Estado para facilitar su control (****).

(*) L. PALADIN. Diritto Regionale. Cedam. Padua, 1973

(**) S. DE FINA. Autonomia finanziaria della regione siciliana. Giuffrè. Milan, 1957

(***) P. FERRARI. Les regions italiennes. Presses Universitaires de France. Paris, 1972

T.R. FERNANDEZ. Aspectos institucionales del regionalismo en "Las Autonomías Regionales". Presidencia del Gobierno. Madrid, 1977

(****) A. FEDELE. Aspetti attuali della finanza locale, incluido en "La Riforma Tributaria" Vol. II. Giuffrè. Milan 1974.

F. GALLO. Brevi riflessioni sull'autonomia tributaria delle regioni. Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze. Milan 1975

S. NAPOLI. L'autonomia finanziaria delle regioni. Tributi n° 119. Roma 1976

De lo apuntado anteriormente se desprende que existen dos categorías de impuestos regionales. Por un lado los totalmente transferidos a estas entidades territoriales (impuestos sobre la riqueza rústica y urbana) y cuyos tipos son fijados por el Estado. En segundo lugar se sitúan aquéllos en los que la región tiene un cierto poder de modificar los tipos entre unos límites previos (impuesto sobre las concesiones -- del Estado, tasa sobre las concesiones regionales e impuesto de circulación de vehículos).

La recaudación obtenida a partir de estos impuestos, además de su pequeña entidad, tiene el inconveniente de ser muy errática no guardando ninguna proporción con la superficie de las regiones ni, lo que es más importante, con sus necesidades financieras. Con el fin de paliar esta distribución desigual la propia ley de 1970 creó un Fondo de Compensación alimentado por impuestos decretados y recaudados por el Estado cuyo monto total se reparte después entre las distintas regiones.

El Fondo está compuesto por una parte del producto obtenido de seis impuestos sobre el consumo atribuidos al Estado. Su reparto -- tiene en cuenta tres parámetros que se estimó podían servir como indicadores respecto a los desequilibrios económicos y sociales de las regiones: población, extensión superficial y un tercer parámetro complejo en el que se integran la tasa de emigración, el nivel de paro y la presión fiscal soportada por la región. Las proporciones de reparto son de seis décimas partes en función de la población, un décimo teniendo en cuenta la superficie y los tres décimos restantes atendiendo al tercer parámetro.

En la práctica las sumas otorgadas por este sistema a cada una de las regiones han sido inferiores a las señaladas por la ley constitutiva y el sistema de compensación que a primera vista puede parecer adecuado ha llegado a ser contraproducente. Además, al ser el Estado el

árbitro de la redistribución, la autonomía regional sale debilitada (*).

Aparte de los ingresos fiscales que representan el capítulo más importante de su presupuesto, las regiones poseen otros recursos - como pueden ser las rentas de su propio patrimonio pero incluso dentro de este terreno deben atenerse a una rígida legislación estatal respecto a su empleo.

Una facultad financiera de carácter no fiscal atribuida por la ley a las regiones es la de contraer empréstitos y emitir obligaciones para cubrir sus gastos de inversión así como para tomar participaciones en sociedades financieras regionales. Existe un tope a estos empréstitos del 20 por ciento de los recursos regionales.

Así como las atribuciones en materia de ingresos son casi - inexistentes la vertiente del gasto está en buena parte en manos de -- las regiones. Dentro de los límites de sus competencias, las regiones - pueden elegir los sectores y la forma precisa de sus inversiones. Cada región puede repartir sus ingresos entre los gastos corrientes, los -- gastos de capital y los gastos de reembolso de préstamos y créditos -- sin que exista ninguna cortapisa por parte del Estado.

En realidad la situación es muy diferente por el gran peso de los gastos de funcionamiento de los servicios traspasados por el Estado que absorben casi todo el presupuesto regional y lo convierten en un instrumento rígido y difícilmente adaptable a los cambios de la coyuntura. Otro factor coadyuvante es la gran importancia cuantitativa - que asumen dentro del presupuesto de las denominadas "subvenciones li-

(*) G.C. MORETTI. La potestà finanziaria delle regioni. Guiffré. Milán 1972

L. PICOZZI. Il sistema tributario regionale e l'articolo 119 della Costituzione. Archivio Finanziario Vol. I. Padua, 1961

S. VINCIGUERRA. Riforma tributaria e autonomia degli enti locali. - Diritto e pratica tributaria. Padua 1971

S. FROSINA. Sull'autonomia finanziaria e politica delle regioni. - Nuova Rassegna. Florencia, marzo 1970

gadas" concedidas por el Estado para la realización de objetivos precisos y determinados. Por último, la fijación de un techo a los recursos regionales por parte del Estado combinando los impuestos de las regiones con las transferencias del Fondo de Compensación supone la existencia de una insuficiencia crónica que permite al Estado la posibilidad continua de limitar la autonomía, al hacer depender de sus ayudas discrecionales, la aplicación de los planes económicos elaborados por las regiones (*).

Las posibilidades de emplear sus propios recursos en el desarrollo de los diferentes sectores productivos de su entorno son escasas para las regiones en una situación como la descrita. Este es un -- ejemplo significativo de cómo una autonomía concebida de forma muy amplia en la Constitución puede desvirtuarse al ser desarrollada, si no se respetan plenamente las posibilidades financieras que son el soporte de esa autonomía (**).

La Constitución italiana ha sido interpretada de la forma -- más restrictiva posible, al identificar las "funciones normales" con -- las funciones esenciales traspasadas por el Estado sin tener en cuenta que en el contenido de esas competencias debía contemplarse la posibilidad de tomar parte en su propio desarrollo económico. En esencia puede afirmarse que solo se han transferido a las regiones las tareas ineludibles que el Estado ya realizaba en su territorio y los recursos -- que figuraban anteriormente en el presupuesto nacional para su cobertura (***).

(*) A. PREDIERI. L'aspetto istituzionale e la capacità operativa -- delle regioni. Atti Seminario di Studio Sindacato -- ed Regioni. Florencia, 1972

(**) P. FERRARI. Crónica sobre l'evoluzione dei Diritto pubblico italiano. Rivista trimestrale di Diritto Pubblico. Milano, 1972.

C. MORTATI. Istituzione di Diritto Pubblico. Cedam. Padua, 1970

(***) G. MOSSETTO. La difficile attuazione della 382. Mondo Economico, n° 41. Roma, octubre 1977

2. La política de desarrollo regional

El Estado ha articulado una serie de instrumentos de desarrollo territorial entre los cuales están los incentivos y los proyectos especiales de intervención en el Sur coordinados por el Comité Interministerial de Planificación Económica (CIPE) junto al mecanismo de las reservas de inversión y el conjunto de organismos específicos para la promoción del Mediodía entre los cuales destaca la Cassa per il Mezzogiorno. Se trata de una política regional que tiene como motivación central la superación del acentuado dualismo Norte-Sur que aqueja a la economía italiana (*).

Además de la política llevada a cabo directamente por la Administración Central ésta encarga a las regiones una serie de tareas delegadas para las que aporta la financiación necesaria. El Estado entrega a las comunidades autónomas unas transferencias especiales que tienden a la realización de los objetivos del plan económico y social nacional y de los planes regionales. Estas transferencias representan una minoración de la autonomía regional puesto que el Estado subordina la concesión de estas contribuciones especiales a la aceptación de sus propios criterios respecto a la porción del plan nacional a desarrollar en la región. Por otra parte es la Administración del Estado quien decide la atribución concreta y fija el importe de toda transferencia con lo que la región no puede realizar una planificación coherente al ignorar cada año los medios con que contará para el ejercicio siguiente.

Existe con ese mismo propósito un Fondo para la financiación de los programas regionales que distribuye las sumas determinadas por la ley que aprueba el Plan nacional y que son fijadas anualmente -

(*) O.C.D.E. Caracteristiques de la politique de développement régional de l'Italie. Paris, julio 1970

K. ALLEN y M.C. MACLENNAN. Regional problems and policies in Italy and France. G. Allen and Unwin. Londres 1970

por la ley presupuestaria. Su finalidad principal es dotar a las regiones de los medios necesarios para efectuar una serie de intervenciones en las materias que los Estatutos atribuyen a las regiones aunque en su concesión se pone un gran énfasis en la coordinación de la política regional con la nacional. El reparto del Fondo se realizaba anualmente por el CIPE de forma discrecional aunque posteriormente se creó un Comité Consultivo compuesto por los presidentes de las Juntas Regionales.

Además de este Fondo específico dedicado a la financiación de la planificación, existen otros muchos que, a pesar de su carácter sectorial, tienen gran importancia de cara a las regiones. Entre ellos pueden citarse el Fondo para la formación profesional, el Fondo para el desarrollo de la agricultura y el Fondo Nacional hospitalario, aunque su número es elevado y existe siempre uno y generalmente varios para cada materia asignada a las competencias regionales. Estas asignaciones están inscritas en el presupuesto de los Ministerios y corresponde a los titulares de cada departamento su distribución según el asunto de que se trate (*).

La planificación italiana a nivel nacional no está formalizada en un Plan de desarrollo global sino que se basa en planes sectoriales cuya realización se estimula por medio de incentivos fiscales y de ayudas financieras. Estas ayudas estatales que representan la mayor parte de la inversión pública nacional son acordadas sin tomar en consideración la opinión de las regiones, las cuales no pueden acceder de ningún modo al control de las inversiones realizadas en su territorio. Sin embargo pueden aprovecharlas indirectamente acomodando sus propios planes de desarrollo para conseguir un efecto acumulativo.

En líneas generales, y salvo la atención marginal a ciertas áreas rezagadas del Centro y del Norte, el desarrollo italiano a nivel

(*) Note in tema di finanza regionale. Rivista trimestriale di diritto pubblico. Milan 1971

nacional está centrado en la promoción del Mediodía. Para coordinar la política de desarrollo de la región meridional con la planificación nacional fue creado el Comité Interministerial de Planificación Económica (CIPE). Este organismo situado al máximo nivel dicta las líneas generales de los planes sectoriales de ámbito estatal, mientras que por otro lado determina los proyectos especiales de intervención en el Mediodía tratando de integrar ambas líneas de actuación.

Los proyectos especiales de intervención son definidos como intersectoriales y de carácter interregional, y se han centrado en la realización de las grandes infraestructuras necesarias para la implantación de actividades directamente productivas, creación de suelo industrial y dotaciones urbanísticas y sociales.

La Ley de 11 de junio de 1962 que creó el "plan de renovación de Cerdeña" confió a esta región además de una intervención destacada en su elaboración, la realización de las intervenciones estatales conexas con lo que la región podía coordinarlas con su propio plan. Este precedente que permitía conciliar la autonomía regional con las exigencias de la política de ámbito nacional fue abandonado al extenderse los planes sectoriales a todo el país en 1971 y en la actualidad la intervención de las regiones meridionales en estos planes, que les afectan tan directamente, es solo consultiva. Un Comité representativo de las Juntas Regionales tiene el derecho de hacer propuestas y formular sus opiniones respecto a los asuntos que el Ministro del Presupuesto y la Planificación económica someta al CIPE. Además estos proyectos de intervención deben tener presentes los planes de urbanismo y de desarrollo regional elaborados por las regiones. En principio el CIPE solo estaba autorizado para controlar los proyectos industriales cuyo capital social superase unos determinados importes tratando de dirigirlos hacia el Mediodía. También le competía autorizar la creación de sociedades financieras en las que tomase parte la Cassa per il Mezzogiorno. A estas atribuciones se unió posteriormente una acción directa para determinar las ayudas e incentivos a las empresas que se sometían a

la acción concertada con la Administración. Mediante este mecanismo el Estado racionaliza su intervención en apoyo de las empresas privadas -- (*)).

Los incentivos aplicados en el Mezzogiorno por el CIPE son muy variados y en el campo fiscal tienen una gran importancia diferencial: a) Exención del impuesto de sociedades y del impuesto sobre la renta durante un plazo de diez años a partir del primer ejercicio en que se obtengan los beneficios; b) Reducción del 50 por ciento del impuesto sobre el volumen de ventas en las compras de material y maquinaria para instalaciones de empresas industriales; c) Reducción del 50 por ciento del gravamen sobre los beneficios obtenidos por construcción, expansión y modernización de los establecimientos industriales en el Sur; d) Reducción del 50 por ciento de los impuestos sobre el consumo de energía eléctrica para usos industriales; e) Exención total o parcial del impuesto municipal sobre las industrias; f) Reducción de los derechos de registro e hipoteca; g) Exención total de las iniciativas efectuadas a través de las instituciones de crédito que operan en el Mezzogiorno; h) Reducción del impuesto del timbre sobre letras de cambio (**).

Además de los incentivos fiscales examinados, el Estado estimula las inversiones privadas por medio de subvenciones. El porcentaje concedido no es homogéneo en todos los casos, sino que se gradúa según la naturaleza industrial o comercial de la empresa según su dimensión, y, fundamentalmente, según el interés que el proyecto tiene en relación con el Mezzogiorno. Las subvenciones - - - - -

(*) M. ANNESI. Nuove tendenze dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno. Rivista trimestriale di diritto pubblico. Milán -- 1972.

O.C.D.E. Derniers resultats et nouvelles caracteristiques de l'action des pouvoirs publics concernant le Mezzogiorno (Italie). Paris, octubre 1973

(**) J. ISETTA, J. SPINDLER y R. TORREL. Fiscalité et aménagement du territoire en France et en Italie. Les Cahiers Fiscaux -- Européennes n° 3. Niza, 1970

J. ISBERT y L.M. CHICOTE. La política industrial en el desarrollo regional. Economía Industrial n° 97. Madrid, enero 1972

se calculan respecto a los porcentajes de los costes de instalación, - pudiendo llegar al 35 por ciento (e incluso al 45 por ciento en ciertas zonas particularmente subdesarrolladas) para los pequeños proyectos, del 15 al 20 por cien para los proyectos de tamaño mediano y del 7 al 12 por cien para los de mayor envergadura. Además se conceden subvenciones complementarias del 10 por ciento para la adquisición de - - equipos fabricados por empresas ubicadas en el Mezzogiorno (*).

Respecto a todos los proyectos presentados, aunque sean instrumentados a través de otros entes como la Cassa per il Mezzogiorno, - la concesión de los incentivos está supeditada a la opinión del CIPE - que examina cada iniciativa a la luz de sus propios criterios. También por medio de este mecanismo se conceden créditos con intereses privilegiados y con una duración máxima de quince años para su inversión en - el Mezzogiorno.

El mecanismo de reservas de inversión consiste en destinar un porcentaje fijo de las inversiones totales del Estado a la promoción del Mezzogiorno. Esta participación, que fue fijada en 1957 en el 40 por ciento, no se aplicó realmente por parte de la Administración Central y los porcentajes invertidos fueron menores (**).

Para evitar esta situación de incumplimiento se reformó el mecanismo de atribución en 1971 haciendo que en adelante todos los proyectos de inversión deban ser presentados ante el Ministro de Intervenciones Especiales en el Mezzogiorno, el cual tomará las medidas oportunas para que se respete el porcentaje destinado a las regiones del Sur que esta ley eleva al 80 por ciento.

(*) F. VITO. Il fondamenti della politica di sviluppo economico regionale. Rivista Internazionale de Science Sociale, núms. 1 y 2. Milan 1961

(**) G. SCHACHTER. Il Mezzogiorno: Development at the Crossroads Journal of International. Affairs n° 2. Columbia University. Nueva York, 1965

Dentro de las iniciativas adoptadas por el Estado de cara a obtener un despegue económico del Mediodía italiano nos interesa especialmente, por su carácter financiero y crediticio, la experiencia con tabilizada por la Cassa per il Mezzogiorno.

La fecha de constitución de la entidad poco después de terminar la segunda guerra mundial es un dato sobre la temprana preocupación por las zonas subdesarrolladas mantenida por el nuevo Gobierno italiano. La independencia de las antiguas colonias europeas, que tuvo lugar en esos años, mostró toda la amplitud de la brecha económica existente entre aquellos territorios y los países desarrollados. Italia supo ver, ya en esa época, que aunque en otro contexto y salvando todas las distancias se producía un fenómeno semejante de dualismo dentro de su propio territorio y contando con los instrumentos técnicos existentes y con las posibilidades institucionales de aquel entonces, trató de remediar la situación (*).

Con una fuerza cada vez mayor se fueron abriendo paso las ideas de que no solo era necesario desarrollar las regiones meridionales por sí mismas o por favorecer a sus habitantes, sino para lograr el equilibrio global del país que no podía desarrollarse de otro modo, con plenitud.

La Cassa per il Mezzogiorno creada en 1950 refleja estas inquietudes y la creencia dominante en aquella década de que era suficiente crear las infraestructuras necesarias para que el proceso de desarrollo prendiese y se convirtiese en una actividad autoalimentada.

(*) La Cassa per il Mezzogiorno: Una reveladora experiencia de desarrollo regional. Cuadernos de Documentación del Instituto Nacional de Industria, n° 246. Madrid, enero 1969

G. CHIAROMONTE. Cassa per il Mezzogiorno e politica di sviluppo. - Cronache Meridionali v. 7, n° 4. Nápoles, abril 1960

A. SANNIBAL. La experiencia italiana en el proceso de desarrollo de las regiones meridionales. Revista de Economía. - n° 124-125. Madrid, enero-junio 1973

El nombre dado a la Caja: "Caja para las obras excepciones de interés público en la Italia meridional" resulta muy revelador en este sentido (*).

La Cassa debía intervenir en las obras "excepcionales", es decir, realizando obras que por su coste, su naturaleza o su duración exceden la competencia normal de la Administración y que se añaden al programa de inversión general de manera autónoma.

Las obras a realizar, no son solo obras públicas, sino de "interés público" lo cual abarca las inversiones conexas que normalmente estarían a cargo del sector privado.

En esta primera etapa que podemos situar entre los años -- 1950 y 1957 la competencia de la Cassa estuvo limitada a la infraestructura básica y a la agricultura con especial dedicación "a la ordenación hidráulica de los valles de montaña, a la colonización, puesta en regadío y transformaciones agrarias, a las reparaciones de vías de comunicación que no están a cargo del Estado, a las conducciones de agua y alcantarillado, a los trabajos de interés turístico y a las -- obras de mejora de ferrocarriles de gran tráfico".

Posteriormente y ante la necesidad de una intervención de mayor envergadura, se han ido incrementando sus recursos a la vez que sus actividades aumentaban en cuanto a los sectores y a los tipos de inversión abarcados (**). A partir de la década de los sesenta se admite ya que es necesaria la promoción de las inversiones en la indus-

(*) Cassa per il Mezzogiorno: consuntivo di un decennio di attività. Documenti di Vita Italiana, v. II, n° 116. Roma Presidenza del Consiglio dei Ministri. Servizio delle Informazioni, julio 1961.

(**) O. FANTINI. Il credito come strumento strategico nella politica di sviluppo del Mezzogiorno. Rivista Bancaria. Roma, 1969

tria para que éstas se lleven a cabo y que no basta con la preparación del marco infraestructural para que los empresarios decidan implantar sus empresas de producción. Esto hace que se le otorguen una serie de misiones en el campo de la industria a la vez que se crean tres instituciones filiales cuyo sentido específico será la concesión de una especie de crédito oficial subvencionado y en los que la Cassa participa en un 40 por ciento: Instituto para el Desarrollo Económico de Italia Meridional (ISVEIMER), Instituto Regional para la financiación de la Industria en Sicilia (IRFIS) y Crédito Industrial Sardo (CIS) (*).

Estos institutos tienen como finalidad primordial la concesión de créditos a medio y largo plazo a las pequeñas y medianas empresas del sector industrial. Su carácter es interregional en el caso del ISVEIMER y propiamente regional en los órganos ubicados en Sicilia y Cerdeña. El capital social aparte del 40 por ciento poseído por la Cassa se reparte entre bancos privados de ámbito regional, cajas de ahorros y otras entidades de crédito de esa misma característica territorial.

La Cassa está representada por cuatro miembros en cada uno de los Consejos de Administración, así como por un Comisario pero, a pesar de esta participación, los Institutos tienen una considerable autonomía en la conducción de asuntos tales como la fijación de las modalidades y las condiciones de los préstamos que conceden y la elección de riesgos de las operaciones que soportan. Sólo en el caso de que la Cassa les ceda el contravalor en liras de empréstitos obteni-

(*) J.A. MARTELLARO. Industrial Financing by the credit corporation in Southern Italy: the war on poverty as waged by a European nation with the regional problem parallel to our own. Business Topics. v. 12 n°3 East Lansing Bureau of Business and Economic Research, Graduate School of Business Administration. Michigan. State University 1964

F. VENTRIGLIA. Les instituts regionaux de crédit. Economie Appliquée. vol. 14, n° 1. Paris, enero-marzo 1961

dos en el extranjero, las relaciones contractuales concretas estipuladas entre el Instituto implicado y el beneficiario del préstamo deben ser aprobadas por aquella entidad.

Volviendo a la Cassa diremos que la organización que adopta deriva directamente de su naturaleza administrativa que no es la de -- una verdadera entidad de desarrollo. Se trata, en esencia, de un mecanismo redistribuidor de fondos otorgados por el Parlamento italiano para la consecución de unos fines fijados por el Comité Interministerial de Planificación Económica. Este Comité define el marco general dentro del que será llevado a cabo el programa de la entidad y especialmente, delimita el ámbito de los programas extraordinarios que son confiados a la Cassa y a los Institutos y el de los programas ordinarios que se atribuyen a la Administración periférica del Estado.

La Cassa per il Mezzogiorno es administrada por un Presidente y dos Vicepresidentes juntamente con un Consejo de diez miembros cuya elección se lleva a cabo en principio por su competencia técnica -- respecto a los problemas de la zona, más que en razón a imperativos políticos.

El escalón ejecutivo está compuesto por un director general que desarrolla la alta dirección sobre los diversos departamentos en -- que se estructura la Cassa: colonización y ordenación agraria, conducciones de agua y alcantarillado, carreteras y obras civiles, crédito y finanzas, industria, turismo, artesanía y pesca, formación profesional, inspección administrativa y asuntos generales.

Los fondos necesarios para llevar a cabo su tarea son acordados anualmente dentro del presupuesto nacional en forma de dotaciones. Además, la Cassa ha recibido autorizaciones periódicas para contratar préstamos con organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Europeo de Inversiones) y para realizar emisiones de empréstitos tanto en Italia como en el extranjero. Los recursos obtenidos del extranjero

por medio de préstamos o a través de la colocación de obligaciones gozan de la garantía del Estado y del seguro de cambio.

La elección de los proyectos a financiar se realiza en función de la fase alcanzada por los estudios preliminares y del grado de urgencia relativa que se estima para la realización de la obra propuesta. Las diversas proposiciones de inversión son presentadas por los organismos encargados directamente de realizar las tareas dimanantes de los proyectos: consorcios de saneamiento para las intervenciones en el sector agrícola, las administraciones provinciales para la red viaria, etc.

Las direcciones especializadas y servicios técnicos de la Cassa estudian los proyectos antes de ser presentados ante el Consejo de Administración para su aprobación definitiva. El procedimiento de adjudicación que comienza entonces es muy complejo, para asegurarse de que todos los elementos que intervienen en la ejecución se han llevado a cabo correctamente. En primer lugar se concede a la empresa más competente la realización del proyecto después de un concurso y se le da autorización para comenzar el trabajo. La recepción definitiva de la obra es confiada por la Cassa a funcionarios de los ministerios -- adecuados a su naturaleza y, posteriormente, se declara la finalización del proyecto, acto que significa la transferencia de la gestión a las administraciones locales.

A pesar de este procedimiento, cuya simple enumeración -- muestra tan complicado, la actuación de la Cassa ha imprimido una coordinación y una celeridad a la realización de los proyectos impensables para los organismos administrativos tradicionales que anteriormente cubrían este cometido.

Las intervenciones de la entidad adoptan formulaciones diferentes según el sector al que se dirigen. Cuando se trata de financiar proyectos básicos que se refieren a los sectores de infraestruc-

tura y de transformación agrícola, la intervención se realiza bajo la modalidad de donación a fondo perdido de una parte de los costes del proyecto y para el resto de la inversión se conceden créditos en condiciones muy favorables. Para las intervenciones específicas en el -- sector agrario la Cassa creó la Sociedad Financiera Agrícola para el Mediodía. (FINAM) (*).

En los sectores de pesca, artesanía y actividades turísticas, así como los de enseñanza y formación profesional se conceden -- también subvenciones a fondo perdido. Estas aportaciones son acordadas por el Comité Interministerial a propuesta de la Cassa y teniendo en cuenta la importancia del proyecto, las posibilidades de empleo -- que es susceptible de generar y la contribución que la iniciativa puede aportar a la economía de las regiones insuficientemente desarrolladas.

Las ayudas a la industria se canalizan a través de los -- tres institutos mencionados que fueron creados con esa finalidad concreta. El proceso de aprobación de los proyectos es semejante al referido respecto a la Cassa y exige estudios previos más o menos profundos según su importancia cuantitativa. Las reducciones en el tipo de interés previstas como incentivos deben ser otorgadas directamente -- por el Ministro de Industria.

El conjunto de medidas comentadas ha sido progresivamente amplificado y completado a través de leyes sucesivas que han aumentado las tasas de subvención lo cual indica que las primitivas se habían mostrado como insuficientes. Las subvenciones otorgadas tratan de conseguir que los capitales invertidos en el Sur tengan la misma rentabilidad que los recursos empleados en el Norte del país compensando así los riesgos inherentes a la existencia de una incertidumbre

(*) Andamento delle operazioni degli istituti speciali de credito -- agrario. Il Risparmio v. 9, n° 4. Milán, abril 1961

mayor en el Mezzogiorno.

También la política adoptada respecto a los consorcios de economía mixta, públicos y privados, creados por la Cassa ha favorecido cada vez más la concesión de subvenciones respecto a su labor de promoción de los polígonos industriales y núcleos de desarrollo que tratan de atraer el asentamiento de empresas y su distribución equilibrada.

Una gran ventaja en este aspecto está representada por las exenciones fiscales de que gozan la Caja y los Institutos, que deben ser subrayadas. Ambos tipos de entidades están exentos de los impuestos sobre la concesión de préstamos, del impuesto sobre el patrimonio y de la imposición sobre los beneficios industriales y comerciales. Unicamente contribuyen bajo la forma de un abono anual con una tasa del diez por mil sobre las sumas que constituyen el total de sus inversiones anuales.

Pero la actividad de la Cassa no ha tenido siempre las mismas características como ya hemos apuntado a lo largo de esta breve exposición. En una primera etapa (1950-1957) la Caja dedicó sus esfuerzos a trabajos de infraestructura y a grandes obras agrícolas en las que su éxito no fue excesivamente espectacular debido a las lógicas resistencias sociales e institucionales que tuvo que vencer en sus inicios. A pesar de todo, este período preparó las bases de la industrialización futura y se llevó a cabo un gran desarrollo de las redes viaria y portuaria (*).

A partir del año 1958 y hasta 1971 se desarrolla la segunda etapa de la actuación de la Cassa caracterizada por la preponderancia

(*) A. POLESE. Los problemas del transporte en Italia en relación con el desarrollo del Mezzogiorno. Primer Seminario de Transportes. Consejo Superior de Transportes Terrestres. Madrid, 1965.

cia de las inversiones industriales. En un principio se señalaron cuarenta y un áreas urbanas y núcleos de industrialización sobre los que ejercer su labor de promoción industrial (*). Ante la dispersión paralizante que esta iniciativa provocó se ha ido concentrando la acción en algunos puntos que se estima que encierran mayores posibilidades - como por ejemplo el triángulo industrial Bari-Taranto-Brindisi. A pesar de los cambios parciales de objetivos entre las dos primeras etapas que cubren veintidos años de actuación, la actividad fundamental, en ambas, ha sido la creación de infraestructuras que absorbió la mitad aproximada de sus recursos.

El tercer período, que se inicia con la ley de 6 de octubre de 1971, se caracteriza por la ampliación de los medios financieros de la Caja y el otorgamiento a ésta de una doble función. Por una parte debe supervisar la realización de los proyectos especiales de intervención en el Mediodía, por otra, realizar por cuenta de las regiones las intervenciones especiales en las materias de la competencia de éstas, con lo cual una vez más se recortaba la autonomía regional. Las directrices marcadas a la entidad para el período 1971-75 fueron de tres tipos: a) Reorganizar y reestructurar la industria tradicional; b) Desarrollar la química básica en Sicilia y la industria derivada - en otras zonas; c) Favorecer la implantación de la industria mecánica y la automoción, especialmente, en la pequeña y mediana empresa (**).

En conjunto, las realizaciones acometidas por la Cassa propriamente dicha, así como los Institutos filiales, representan tanto - en valor absoluto como en volumen físico de proyectos y obras ejecutadas una considerable masa de realizaciones cuyo examen revela la pau-

(*) En esta dispersión de centros de actuación tuvieron no poco que ver las presiones de las distintas ciudades del Mediodía que se disputaban estos posibles beneficios.

F. PARRILLO. La nuova strategia del credito nella economia del Mezzogiorno. Credito Popolare. Roma 1969

(**) G. DE PAS. Un test pour l'Europe: Les regions pauvres de l'Italie du Sud. 30 jours d'Europe. Paris, septembre 1972

latina evolución de sus intereses y de los puntos de vista sustentados por el CIPE (*). Así se comprueba la existencia de tres estadios en -- los que se puso el énfasis de manera correlativa en la creación de -- obras de interés general, la intervención en la puesta a punto de una infraestructura industrial y, finalmente, la realización de interven-- ciones especiales.

Es cierto que los resultados no han sido todo lo brillantes que se esperaba pero también deben reconocerse las dificultades pro-- pias de la tarea emprendida y los obstáculos adicionales debidos a cau-- sas políticas y administrativas (**). Entre las dificultades arrostra-- das pueden mencionarse las desfavorables circunstancias atmosféricas y la falta de mano de obra y de cuadros especializados. Además los orga-- nismos por cuenta de los cuales se realizan las obras han retrasado to-- do lo posible su recepción para no tener que soportar los gastos de -- mantenimiento. Las razones políticas han sido los programas excesiva-- mente utópicos, los problemas de competencia entre los distintos Minis-- terios, la excesiva dispersión de las intervenciones, debido a las di-- versas presiones sufridas, etc.

En resumen y a pesar de las dificultades afrontadas y de -- las ineficiencias innegables en programación y actuación, la Cassa per il Mezzogiorno ha llevado a cabo una ardua tarea de dotación de infra-- estructuras de una manera aceptable (***).

(*) G. DI NARDI. L'experience de la Cassa per il Mezzogiorno. Econo-- mie Appliquee v. 14, n° 1. París, enero-marzo 1961

(**) G. PESCATORE. Realizzazioni della Cassa per il Mezzogiorno ed - effetti di esse. Economia e Storia. Vol 6, n° 3. Ro-- ma, julio-septiembre 1959.

(***) V. CAO PINNA. Regional Policy in Italy, incluido en N. HANSEN "Pu-- blic Policy and Regional Economic Development. The experience of Nine Western Countries". Cambridge -- (Mass) 1974

K.S. HOLLAND. Regional Underdevelopment in a Developed Economic: The Italian case. Regional Studies n° 5. Elmstord (NY) y Oxford, septiembre-octubre 1971 y la refe-- rencia de este mismo autor en su libro Capital vs the Regions. Macmillan. Londres, 1976

El resto de sus actuaciones ha sido mucho más dispersa y - las industrias de base cuya creación se le encomendó no han llegado a cuajar en realidades vigorosas que sirvan como catalizadores de la pe queña y mediana empresa y, en definitiva, del desarrollo de las zonas en que se enclavan. Quizás el cambio de orientación sufrido es prematuro y sería necesaria una mayor dotación de infraestructura para - atraer otras industrias y romper el dualismo propiciado hasta ahora.- El hecho es que las grandes industrias se han mantenido con fuertes - apoyos y subvenciones por parte del Estado y que el tejido económico de industrias auxiliares y complementarias que se esperaba se formase a su alrededor utilizando los incentivos acordados al desarrollo no - está presente, continuando la dependencia de los fabricados del norte del país para este tipo de complementos con la consiguiente falta de repercusiones económicas y de generación de empleo sobre la zona.

Como conclusión a estas notas introductorias deberíamos hablar del irrealismo de la regionalización italiana (*). Por una parte, tanto la Constitución como los estatutos, acogen una concepción muy - amplia de los poderes autonómicos entre los que ocupa un papel destacado la consecución del desarrollo económico y social obtenido por me dio de la planificación regional. La otra cara de la moneda es la escasez de medios financieros con que han sido dotadas las regiones al no respetarse el espíritu de la Constitución e identificar las funcio nes normales de los entes autónomos con las tareas ineludibles que -- realizaba el Estado y cuyas dotaciones le han sido traspasadas de manera estricta (**). La constitución del Fondo de Compensación interregional no ha mejorado el panorama al alcanzar sus fondos una pequeña cuantía y quedar su distribución en manos de la Administración Central.

(*) U. SAVILLE. Regional Development in Italy. Edinburgh University Press. Edimburgo 1968

(**) T.R. FERNANDEZ RODRIGUEZ. Las autonomías regionales. Tendencias europeas actuales. Revista Española de Derecho Administrativo. Madrid, julio-septiembre 1976

Esta escasez de medios financieros no es casual sino que - trata de obligar a los entes representativos regionales a colaborar - de manera continua con el Estado y los coloca ante el dilema de renun- ciar a los fondos proveídos por la Administración o, en caso contra- rio, ver limitada su autonomía.

La financiación del Estado a las regiones puede ser direc- ta o indirecta. La directa es la entregada a los entes regionales pa- ra que la distribuyan a través de su propia organización pero siguien- do las directrices marcadas por el Estado (transferencias especiales, fondo para la financiación de los programas regionales de desarrollo, fondos especiales). La financiación indirecta es la realizada por la Administración por sí misma para servir a la planificación económica nacional. Su centro geográfico es el Mezzogiorno y emplea cuatro ele- mentos fundamentales: los proyectos especiales de intervención, la -- concesión de incentivos fiscales y crediticios, el mecanismo de reser- vas de inversión y las intervenciones de la Cassa per il Mezzogiorno.

La labor de la Cassa ha sido muy importante en cuando a la dotación de infraestructura a las regiones meridionales aunque no ha- ya logrado el establecimiento de una industria de base realmente ope- rativa ni tampoco propiciado la industria de carácter complementario, que resultaría necesaria para lograr un desarrollo autosostenido. No obstante la creación de la Cassa per il Mezzogiorno ha sido sólo un - primer intento que ha hecho consciente al país de la profundidad de - la bolsa de pobreza que existía al sur y, por medio de sus estudios e intervenciones, se han identificado los factores más relevantes del - atraso, aunque las medidas que ha utilizado para combatirlo no hayan sido totalmente eficaces. Esta experiencia puede servir para rectifi- car actitudes y plantear las estrategias de desarrollo de una manera más coherente en el futuro.

La regionalización italiana que, sobre el papel, tenía to- das las posibilidades de llegar a ser amplia y profunda, fue congela-

da primero y minimizada después por parte del Gobierno Central que se reservó toda la "alta administración" de las regiones a la vez que limitaba su autonomía legislativa, administrativa y financiera.

La región ha sido la gran derrotada después de una larga - batalla constitucional en la que se ha demostrado la desconfianza de los órganos legislativos hacia la capacidad de autogobierno de los entes autónomos. Ante esta situación de hecho es necesario ir recuperando poco a poco las competencias perdidas y demostrar que se obtiene - el mejor partido posible de las escasas facultades concedidas en la - actualidad.

Frente a las limitaciones financieras que recortan "de facto" la autonomía regional consagrada por la Constitución, los responsables de los entes autónomos tratan de obtener los recursos suficientes para llevar a la práctica las elecciones políticas, económicas y sociales realizadas por la población de sus regiones respectivas (*). Una forma de obtener recursos no sometidos a la afectación directa por parte del Estado es la potenciación de las "società Finanziarie - regionale" de las que vamos a ocuparnos a continuación (**).

(*) Un documento aprobado por los presidentes de las Juntas Regionales reunidos en 1972 reivindicaba para las regiones "un papel autónomo en la elaboración y ejecución de la planificación nacio--nal" y que la Administración Central asumiese únicamente una función coordinadora en lugar de la actual gestión directa.

(**) L. TABASSO. Le attribuzioni alle regioni in materia di credito. - Política ed Economía. Roma, septiembre-octubre 1977

C. LAS SOCIETA FINANZIARIA REGIONALI

1. Las SFR en el contexto del sistema financiero italiano

El actual sistema financiero italiano data de la reforma de 1936 en la que se trató de llegar a una especialización bancaria a - - ejemplo de la acometida en otros países. Aunque esta legislación continúa en vigor, la rígida separación entre bancos comerciales e industriales instaurada en un principio ha ido debilitándose gradualmente - hasta llegar a autorizarse a las entidades de carácter comercial a que realizasen la actividad de toma de participaciones y el crédito a largo plazo siempre que actuasen para estos fines con un patrimonio separado.

La cúspide jerárquica del sistema está constituida por el - Comité Interministerial para el Crédito y el Ahorro. Este organismo -- que actúa en el marco del Comité Interministerial para la Programación Económica (CIPE) fija las directrices que debe seguir el Banco de Italia y toma las decisiones de carácter general, dictando las normas y - ejerciendo el control al mas alto nivel del sistema. Está formado por el Ministro del Tesoro que es su presidente y los titulares de Obras - Públicas, Agricultura y Bosques, Industria y Comercio, Comercio Exte--rior, Presupuesto y Programación Económica, Participaciones del Estado así como el Ministro encargado de las intervenciones excepcionales en el Mezzogiorno. El Gobernador del Banco de Italia participa "ex offi--cio" en todas las sesiones.

El Banco de Italia es el organismo ejecutor de la política monetaria y crediticia del país bajo las órdenes directas del Comité.- Se trata de un organismo de derecho público cuyo capital pertenece a - las cajas de ahorro, establecimientos de crédito de derecho público, -

bancos de interés nacional, organismos de previsión y compañías de seguros.

Aparte de realizar todas las funciones típicas de un banco central (tesorero del Estado, emisor de billetes y gestor de la política monetaria y regulación del mercado de capitales), el Banco de Italia se ocupa de la dirección y control de la actividad bancaria en su conjunto. Para ello autoriza la creación de nuevos bancos estableciendo los capitales mínimos, fija los coeficientes y la distribución de resultados y realiza las tareas de inspección.

El conjunto de intermediarios financieros existentes en Italia en la actualidad responde a una serie de vicisitudes históricas y es el resultado de la unificación de la península que integró en un solo espacio financiero una serie de instituciones diversas que respondían a orígenes muy diferenciados. La única forma de acceder a una cierta sistematización es la de tomar como criterio para ello, una división temporal entre el corto y el medio y largo plazo en los que realizan sus operaciones las diversas entidades.

Las instituciones especializadas en el crédito a corto plazo se dividen en cinco categorías: institutos de crédito de derecho público, bancos de interés nacional, bancos ordinarios, cajas de ahorro y montes de piedad y cajas rurales y artesanales.

Los institutos de crédito de derecho público son los antiguos bancos de emisión de los Estados existentes antes de la unificación y que conservaron esta prerrogativa durante largo tiempo después de aquel acontecimiento. En la actualidad son seis: Banca Nazionale del Lavoro, Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Monte dei Paschi di Siena, Istituto Bancario San Paolo di Torino y Banco di Sardegna. Los cuatro últimos han firmado un acuerdo de cooperación y son conocidos como "Banche dell'Intesa".

Los bancos de interés nacional son aquéllos que adoptando la forma de sociedades anónimas tienen sucursales al menos en treinta

provincias. Aunque se trata de sociedades privadas, la mayoría de su capital corresponde al Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) que es un holding estatal. Por la gran importancia de sus recursos están sometidos a una disciplina especial por parte del Banco de Italia, y además de las operaciones de crédito ordinario se les ha autorizado a efectuar operaciones de crédito agrícola de campaña. Los incluidos en esta clasificación son el Crédito Italiano, la Banca Commerciale Italiana y el Banco di Roma.

El resto de las entidades bancarias, cualquiera que sea su forma jurídica, se denominan "bancos ordinarios". Los que habían sido constituidos antes de la reforma de 1936 fueron autorizados a mantener su forma jurídica primitiva, aunque los creados a partir de esa fecha tienen que ser necesariamente sociedades anónimas. Los bancos populares se engloban también dentro de esta categoría. Nacidos como entidades de ahorro y previsión fueron derivando hacia el desarrollo de las mismas actividades que el resto de los bancos aunque su naturaleza social es cooperativa. Estos bancos, al implantarse en los pequeños núcleos, han contribuido a completar una red bancaria muy amplia que resultaba indispensable en un país de población tan dispersa como Italia.

Las cajas de ahorro y montes de piedad de primera categoría fueron en sus orígenes instituciones benéficas sin finalidad lucrativa cuyo objeto era invertir los importantes depósitos de ahorro recogidos de sus clientes en operaciones que no presentaran riesgos elevados. En la actualidad, sin embargo, los criterios en los que se basa su actividad no se diferencian apenas de los que guían a los bancos aunque continúan teniendo una cierta especialización en las parcelas del crédito agrícola e hipotecario.

Tienen unas obligaciones especiales de mantener reservas -- por el 20 por ciento mensual del incremento de los depósitos que deberán depositar en el Banco de Italia o en el Instituto Central de las Cajas de Ahorro italianas para que éste entregue el 50 por ciento al --

Banco de Italia.

Las Cajas rurales y artesanales son organismos de crédito - de importancia muy limitada constituidos en forma de cooperativas y cu ya finalidad principal es el otorgamiento de créditos a los agricultores y artesanos y están ubicados sobre todo en las pequeñas poblaciones. Su actividad se basa en general sobre el conocimiento personal, - la confianza de los ahorradores y la integridad y capacidad de los administradores que son elegidos entre los propios asociados.

Estos diferentes tipos de entidades se agrupan en una serie de organismos de coordinación y representación específicos: Asociación Bancaria Italiana (ABI), Asociación de Cajas de Ahorro, Asociación de los bancos nacionales comerciales, Asociación de cooperativas L. Lunati y Federación italiana de cajas rurales. Estas asociaciones cuentan en la mayoría de los casos con institutos que se ocupan de ofrecer de manera centralizada una serie de servicios bancarios a sus miembros y distribuyen fondos de los que tienen exceso de caja a los que precisan liquidez. A su vez se comportan como bancos centrales de sus asociados y realizan las tareas de relación entre éstos y las autoridades monetarias. Los organismos mencionados son el Instituto Central de Bancos y Banqueros, el Instituto Central de las Cajas de Ahorro Italianas - - (ICCRIO Italcasse), el Instituto Central Italiano de Cooperativas y el Instituto de Crédito de las Cajas Rurales y Artesanales (ICCREA).

Las entidades especializadas en los créditos de una duración comprendida entre los 18 meses y diez años (plazo medio) y a más de diez años (largo plazo) se denominan Institutos de crédito especial. Además de estas instituciones realizan operaciones a medio y largo plazo los mismos intermediarios financieros a los que nos hemos referido respecto a su labor a corto plazo pero para ello se les exige la creación de "secciones autónomas" dedicadas solamente a las actividades a largo plazo con el fin de separar una y otra actuación, tanto en la captación de fondos como en la concesión de préstamos.

En el campo del crédito especial deben distinguirse tres categorías según las finalidades a que se destine su concesión: mobiliario (industria, obras públicas, minería, astilleros, exportación, artesanía), inmobiliario (viviendas, hostelería) y crédito agrícola y pesquero.

Para cada categoría existen instituciones específicas y secciones autónomas de los bancos comerciales que se ocupan de su provisión. Los fondos invertidos provienen de los recursos propios, de los capitales facilitados por el Estado y, sobre todo, de la emisión de bonos cuyas características dependen de cada ente emisor en concreto. Los créditos concedidos se garantizan con bienes reales mediante hipoteca o pignoración de valores, aunque la garantía personal se suele exigir como complementaria.

El más importante de estos sectores de crédito especial es el industrial o "mobiliario" que provee de financiación a las empresas industriales para la construcción de nuevas instalaciones y la ampliación de las existentes. Las entidades incluídas en este grupo otorgan créditos entre cinco y quince años a interés fijo y reembolsables en plazos anuales después de periodo de gracia. Además toman participaciones en empresas financieras, inmobiliarias, industriales y comerciales y prestan avales y garantías a más de un año. En muchos casos estos préstamos suponen unas amplias bonificaciones de interés en beneficio de las áreas deprimidas y los sectores en dificultad por cuenta del Estado.

Las actividades de las entidades de crédito especial se ven en muchas ocasiones obstaculizadas por las dificultades de colocación de sus obligaciones a medio y largo plazo, debido a la vocación hacia el corto plazo y la preferencia por la liquidez que afecta a los mercados financieros italianos.

En este grupo se encuentran una gran cantidad de organismos

tanto de naturaleza pública como privada. Entre los primeros puede relacionarse el Instituto Mobiliare Italiano (IMI), el Instituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità (ICIPU), el sistema conocido como Medio-crédito, el "Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche" (CCOP), las secciones de crédito industrial de los institutos de crédito de derecho público (Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Banca Nazionale del Lavoro), la "Cassa per il credito alle imprese artigiane" (ARTIGIAN CASSA) y el ISVEIMER, el IRFIS y el CIS a los que nos hemos referido anteriormente como filiales de la Cassa per il Mezzogiorno y que están dedicados a proveer de crédito a esa zona del país.

El "Istituto Mobiliare Italiano" (IMI) tiene su capital - suscrito por la Cassa Depositi e Prestiti, Cajas de Ahorro, institutos de crédito y compañías de seguros. El IMI concede créditos a más de veinte años, toma participaciones en empresas, entre las cuales están las acciones correspondientes a varias SFR y administra diversos fondos del estado como el de investigación aplicada. Tiene además una sección para conceder créditos a los astilleros italianos.

El "Istituto di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità (ICIPU)" es una institución de derecho público cuyo capital está suscrito por las mismas entidades que el de IMI. En un principio su actividad se centraba en los servicios públicos pero posteriormente amplió sus operaciones al sector de crédito industrial.

El Instituto Centrale per il Credito a Medio Termine (Mediocredito Centrale) constituye el eje de una red de instituciones de carácter regional, denominadas "Mediocrediti Regionali" que proveen de crédito a medio plazo a las empresas medianas y pequeñas de su entorno territorial. Mediocredito Centrale además de refinanciar a las entidades regionales de su red se dedica al descuento de operaciones de comercio exterior realizadas por los institutos de crédito especial.

El Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche (CCOP) es una institución de derecho público dedicada a financiar las obras públicas a través de la emisión de obligaciones en el mercado financiero.

Entre las entidades financieras que podríamos denominar de - derecho privado, aunque en muchos casos sus socios tengan un carácter - público o parapúblico, cabría destacar: la Banca di Credito Finanziario (Mediobanca), el Ente Finanziario Interbancario (Efibanca), la Banca -- per Finanziamenti a Medio e Lungo Termine (Interbanca) y la Banca Centrale di Credito Popolare (Centrobanca).

Mediobanca es una sociedad anónima cuya mayoría de capital - ha sido suscrita por los tres bancos de interés nacional y el resto por inversores privados. La mayor parte de sus recursos provienen de los de pósitos recogidos por los bancos accionistas. Eficanca tiene participaciones de bancos privados, compañías de seguros y de la Banca Nazionale del Lavoro siendo su principal fuente de recursos la emisión de certifi ca dos de depósito. Interbanca pertenece a un grupo de bancos privados - mientras Centrobanca es el banco creado por las cooperativas de crédito.

Tanto el crédito inmobiliario como el agrícola es otorgado por entidades especializadas y por las secciones autónomas encargadas - de esta tarea tanto en los establecimientos de derecho público como en la banca comercial y las cajas de ahorro. Las entidades de crédito inmo bi liario obtienen el grueso de los fondos para realizar sus inversiones a través de la emisión de obligaciones hipotecarias.

El crédito agrícola está reglamentado por leyes especiales - que distinguen los créditos de campaña de los que suponen una inversión que se han encargado a entidades distintas. Además de la existencia entre los bancos comerciales de una entidad específica denominada "Banca Nazionale dell'Agricoltura" (BNA) ha sido instituido el "Istituto Cen--trale per il Credito di Miglioramento" (Medioconsorcio) que se ocupa de financiar las mejoras en el medio agrícola y que extiende sus servicios

por medio de una serie de institutos regionales (Sicilia, Cerdeña, Toscana, Emilia-Romaña, Lombardia) e interregionales (Piamonte, Liguria y Valle de Aosta, Tres Venecias, Marca, Umbria y Lacio y Mezzogiorno continental). También en el Mezzogiorno y con tareas de promoción empresarial agrícola se encuentra la financiera FINAM (*).

Existen en Italia alrededor de cuarenta empresas dedicadas al leasing la mitad de las cuales son filiales de los bancos comerciales, de los institutos de crédito y de las SFR. Las industrias de ingeniería, fabricados de acero, confección, construcción y alimentarias -- han sido las principales utilizadoras de estas técnicas. En la práctica totalidad de las operaciones, el arrendador ejercita la opción de -- compra al final del contrato.

La técnica de factoring también fue muy bien aceptada en -- Italia donde ha sido desarrollada por las filiales de los bancos y los institutos de crédito.

El sector de instituciones crediticias italianas se completa con las compañías financieras que, por otra parte, no han tenido excesiva difusión en aquel país, y que se dedican al descuento de papel comercial y la concesión de créditos puente y préstamos personales. Finalmente nos referiremos a la Cassa Depositi e Prestiti que puede describirse como un órgano del Ministerio del Tesoro que recoge los ahorros depositados en la red nacional de las oficinas de correos. Sus -- préstamos se conceden exclusivamente a las autoridades municipales y -- provinciales y al Tesoro.

Los certificados de depósito no han tenido una aceptación -- excesiva debido a que se emiten de manera nominativa con lo que no pueden ser negociados antes de su vencimiento y los ahorradores no los --

(*) G. VERONESE. Il credito nella politica agraria regionale. Cooperazione di Credito. Roma, 1973

creen, en general, suficientemente líquidos. A pesar de ellos las cajas de ahorros los emiten para captar recursos a medio plazo. El mercado interbancario se mueve en un perfil creciente realizándose transacciones esencialmente entre los bancos medianos y pequeños que tienen exceso de liquidez y las sucursales de la banca extranjera que no tiene una red de oficinas capaz de realizar su captación. El mercado de bonos del Tesoro ordinarios, a plazo mayor de un año, ha crecido mucho últimamente debido a los déficits del Presupuesto que se acumulan año tras año y a que están abiertos a los particulares. No existe en cambio en Italia un mercado de papel comercial pero sí de aceptaciones -- que fue introducido con éxito en los últimos años.

El mercado de obligaciones está casi monopolizado por el Gobierno, las autoridades públicas y los institutos de crédito especial, resultando insignificante la cuota de las empresas privadas. En Italia el mercado de renta fija no ha servido nunca para que las empresas obtuviesen recursos a largo plazo sustituyéndose estas emisiones a través de los préstamos de los institutos especiales de crédito. Existen al menos dos razones para haber llegado a este resultado. La primera es que hay muy pocas empresas cuya imagen y tamaño les permitan participar directamente en los mercados de capital. La segunda es que las emisiones de las empresas privadas deben soportar altas tasas de impuestos de los que se exime tanto a la Administración Pública como a los institutos especiales de crédito. En el lado de la demanda destaca el gran peso de las carteras de los bancos comerciales seguidos a gran distancia por el Banco de Italia y la pequeña parte que corresponde a los inversores privados debido a la pequeña rentabilidad comparativa de estas emisiones y las pérdidas de capital debidas al alza de los tipos de interés en el mercado, en los últimos años.

El mercado de valores de renta variable es estrecho tanto -- respecto al volumen de acciones en circulación, como respecto a las empresas que intervienen en las cotizaciones. En los últimos años este -- mercado ha perdido relevancia debido a una serie de factores económi--

cos y fiscales que han hecho caer las cotizaciones, además de que el - abandono creciente por parte de los inversores privados ha supuesto - un mayor estrechamiento y el predominio de pequeños grupos de especuladores profesionales que provocan grandes fluctuaciones en las cotizaciones. Tanto las obligaciones convertibles como las acciones preferentes y las acciones de ahorro han tenido muy poco éxito debido al - dominio de los mercados por parte de estos especuladores que concentran su actuación en las acciones ordinarias.

En el contexto de este sistema que hemos descrito de manera sucinta y que se distribuye muy irregularmente dentro del conglomerado de las regiones italianas, las Società Finanziaria Regionali (SFR) no -- han podido encontrar aun un encaje adecuado que suponga una actuación coordinada con el resto de las instituciones.

A pesar de las divergencias de estructura entre unas regiones y otras respecto a las instituciones financieras, existe un problema común que puede caracterizarse como la falta de capital de riesgo que acucia especialmente a las pequeñas y medianas empresas que -- tienen una estructura desequilibrada con exceso de recursos ajenos y escasez de recursos propios (*). El crédito a corto plazo es concedido por los bancos mientras que el otorgado a medio y largo se obtiene a través de los institutos de crédito especial con los inevitables -- desfases existentes sobre todo en el último tipo de concesiones. El - capital de riesgo, en cambio, por una serie de razones complejas que tienen que ver fundamentalmente con la ineficiencia de las bolsas de valores italianas y la escasa propensión de los particulares a invertir en la adquisición de acciones, no tiene el desarrollo necesario. Esta afirmación resulta más válida aun al referirnos a las pequeñas y medianas empresas regionales que quedan también fuera del campo del - Ministerio de Participaciones Estatales que solo se dirige a las empresas de gran relevancia sectorial. *

(*) M. ONADO. Finanziamenti bancari e non bancari nello sviluppo regionale. Il Risparmio. Milan, septiembre 1972

Existe pues una gran laguna en cuanto a organismos que puedan tomar participaciones accionarias en las empresas que en parte podría ser llenada por las SFR. Pero esta función tiene que ser desarrollada con una gran cautela puesto que deberá abstenerse de participar en ninguna empresa susceptible de involucrarlas en actividades de salvamento a la vez que dejar a la iniciativa directa de la Región o del Estado aquellos proyectos en los que por no existir capitales privados dispuestos a soportar una parte importante del riesgo, las financieras tendrían que actuar como accionistas únicos o mayoritarios.

La toma de participaciones a nivel minoritario requiere su enajenación al terminar el ciclo de consolidación de la empresa participada lo cual no resulta factible generalmente en Italia debido a la debilidad de las Bolsas de Valores y a la ausencia total de estos mercados en muchas de las regiones. Esta característica y la resistencia de los grupos copartícipes de la financiera a que el capital sea adquirido por personas o entidades ajenas a los fundadores hacen que la participación lleve anejo un contrato de venta al grupo con lo que se convierte en la práctica en un préstamo a mayor plazo cuyos intereses se perciben en parte anualmente (dividendo) y en parte al vender la participación (plusvalía).

La necesidad de cubrir un cierto vacío también en el campo del crédito a medio y largo plazo por parte de las financieras regionales varía extraordinariamente de unas zonas a otras. En las regiones más desarrolladas del Norte existe un vasto y articulado sistema de instituciones especializadas en este tipo de préstamos que va haciéndose menos denso conforme nos dirigimos hacia el Sur del país. En estas regiones centrales y meridionales las financieras tienen un gran papel que cumplir completando el sistema crediticio existente al menos hasta que éste se desarrolle convenientemente.

La mayor parte del crédito concedido a estos plazos por los organismos especializados ha venido siendo tradicionalmente subvencio-

nado por la Administración con lo cual se han falseado los datos de --
partida para el establecimiento de las empresas y, sobre todo, se ha --
hecho más difícil el llegar a una situación saneada en muchas empresas
existentes, al crearse un círculo vicioso de subvenciones y resisten- --
cias a la nacionalización. Es obvio, y así lo hemos señalado, que sal-
vo casos excepcionales las SFR deberían aplicar a sus préstamos los ti-
pos de mercado pero también es cierto que resulta muy difícil llevar a
cabo una política adecuada en este sentido mientras exista un ambiente
de "subvención" en el resto de los intermediarios financieros que ope-
ran en el mismo campo del crédito. En tanto se realiza la tantas veces
anunciada reforma global de esta situación del crédito en Italia, las
SFR deberían poder estar al mismo nivel que el resto de los intermedia-
rios financieros.

La labor de toma de participaciones que implica en muchos -
casos la promoción directa de las empresas a participar y la concesión
con carácter subsidiario de préstamos y créditos no agota las interven-
ciones que la financiera puede llevar a cabo. Quedan las actividades -
de asistencia organizativa, técnica, financiera y administrativa a las
pequeñas y medianas empresas en las que no hay implicada ninguna otra
institución y que constituyen la finalidad realmente específica para
la realización de su cometido.

La asistencia puede comenzar con informaciones generales --
acerca de los mercados de materias primas y productos relacionados con
la empresa para extenderse posteriormente a los aspectos técnicos, or-
ganizativos y administrativos y llegar a una colaboración activa en la
redacción de los programas de producción, de ventas y financiación. --
También la financiera puede ayudar a las empresas a mejorar su estruc-
tura patrimonial a través de los canales bancarios tradicionales ha-
ciendo de intermediario entre unas y otros y removiendo los graves obs-
táculos que impiden actualmente a muchas empresas obtener la financia-
ción necesaria para desarrollar sus proyectos.

A través de la asistencia técnica, organizativa y administrativa la financiera influye en la capacidad de la empresa para lograr otras ayudas aumentando las posibilidades de presentar una petición de crédito adecuada y ante la entidad de crédito más idónea. Además, el patrocinio de las SFR hará que la entidad financiera en cuestión acoja la petición con un interés mayor y que la juzgue con más de tenimiento.

La financiera regional puede además acordar su aval al crédito solicitado o gestionar esta garantía para que sea prestada por un órgano de carácter público o parapúblico, estatal o regional.

La asistencia técnica a la empresa es pues la actividad clave de la financiera regional, puesto que el resto de sus intervenciones solo representan un complemento de esta acción. Dado el nivel de fondos que se les ha dotado hasta la fecha y la imposibilidad práctica de captar recursos ajenos, más que un intermediario financiero son un centro de apoyo a las iniciativas empresariales en el aspecto de la asistencia técnica y organizativa que de forma complementaria, pero quizás en segundo término, les aporta también recursos financieros.

Además, la adquisición del patrimonio de experiencia y de información que supone la prestación de asistencia técnica es muy útil para orientar la actividad propia de la financiera en el futuro. Esta experiencia puede ser puesta a disposición de la región y especialmente de los órganos que elaboran la política económica y la programación regionales. Con su ayuda podrán ajustarse los objetivos a los medios financieros disponibles y proponerse metas viables para los planes regionales de desarrollo.

Estas consideraciones hacen que exista un espacio operativo propio para las SFR aunque debido a las deficiencias de su actuación hasta la fecha no hayan encajado con la fluidez necesaria dentro del

sistema financiero italiano (*). Para conseguir esta interpenetración no sólo las financieras deben ajustar su actuación en el futuro, sino que deben ser reformadas profundamente algunas de las características del sistema financiero como las referidas a los créditos subvencionados. Resulta muy importante en este sentido el lograr una homogeneización de base de la regulación de las SFR en cuanto a sus actividades y operativa para que se integren de una manera más profunda dentro -- del resto de intermediarios crediticios del país y, sobre todo, en -- las regiones a las que se dirige su actuación. En éstas, que tienen cada una estructuras diferentes, la SFR debe adaptarse a las deficiencias del sector financiero, conocerlas perfectamente y tratar de paliarlas en lo posible (**). Existen también posibilidades de que la financiera intervenga directamente en la mejora del sector crediticio regional en campos como la promoción de los mercados de valores locales donde su labor debe partir casi de cero pero en los que contando con una planificación a largo plazo puede contribuir a su revitalización.

Como en otros países la estructura del sistema financiero condiciona extraordinariamente el desarrollo de las actividades de -- las SFR. El sistema financiero italiano se caracteriza por el gran -- predominio de las entidades bancarias y dentro de éstas, de las poseídas directamente por la Administración Central. En cambio los mercados de capitales están muy poco desarrollados con lo que se hace imposible derivar a partir de ellos financiación a medio y largo plazo para las empresas.

Por otra parte los depósitos son los activos financieros -- preponderantes para los inversores privados debido a la escasa difu--

(*) A. PATRONI. Finanziaria regionali e ordinamento del credito. Banca, Borsa e titoli di credito. Milán 1979

(**) A. ARIENTI. Aspetti dell'articolazione territoriale delle aziende di credito. Il Risparmio. Milan, 1960

G. DELL'AMORE. L'articolazione territoriale delle aziende di credito. Bancaria. Roma, 1967

sión de los hábitos de compra de los títulos valores. Estos son adquiridos en su mayor parte por los bancos comerciales debido a un coeficiente obligatorio de valores de renta fija con lo cual se introducen en un circuito privilegiado.

Este marco condiciona la actividad de las SFR, que deben centrarse en la toma de participaciones, debido a que resulta el factor más desatendido, así como sus posibilidades de actuación en el futuro. La escasa relevancia de los mercados de valores y la prohibición que tienen estas entidades respecto a la captación de depósitos, que es la principal fuente de recursos financieros en Italia, hace que la emisión de empréstitos por parte de las financieras tenga que ser lo más apoyada posible con desgravaciones fiscales y con la garantía del Estado. En definitiva la captación de recursos ajenos por las SFR si se lleva a cabo deberá gravitar de momento sobre los circuitos privilegiados de crédito a causa del distorsionamiento existente dentro de los mercados de capitales a medio y largo plazo. Sólo una reorganización profunda de las sociedades financieras regionales que suponga la inmunización respecto a las influencias perturbadoras de carácter político y por ende una observancia clara de los principios de eficiencia económica puede otorgarles un puesto reconocido y estable, dentro del sistema financiero italiano.

2. Los diversos tipos de societa finanziarie.

a) El significado múltiple de las sociedades financieras regionales italianas.

Así como en las experiencias francesa y española es posible reducir a las entidades financieras de desarrollo regional a un patrón común no ocurre de igual suerte con las sociedades financieras italianas. Creadas en épocas diferentes, con finalidades diversas y siguiendo esquemas organizativos muy variados, su encuadre dentro de --

una pauta regularizada parece poco menos que irrealizable.

Si partimos de una definición tópica de las entidades financieras de desarrollo regional y las caracterizamos como sociedades que pretenden promover el crecimiento armónico del espacio regional donde se ubican por medio de actuaciones tanto crediticias como empresariales e incluimos el control y el salvamento de empresas. Si añadimos a este esquema la posibilidad de intervenir en la ordenación del territorio y en la dotación de infraestructura tendremos una idea sumaria del campo que abarcan las sociedades italianas y combinando unas y otras características podremos definir los diversos tipos de entidades existentes (*).

El panorama actual es el resultado de la superposición de varias "generaciones" de financieras regionales creadas desde ópticas diferentes y cuyos cometidos reales han ido alterándose y complicándose en base a la problemática de sus respectivas regiones y a las influencias de las generaciones posteriores. Esta evolución ha respondido no solo a motivaciones económicas y operativas como hubiera sido lógico, sino que se ha debido en gran parte a imperativos de carácter social y político.

(*) Además de los numerosos trabajos sobre aspectos concretos utilizados, cabe destacar tres obras básicas:

G. GOLINELLI. Le finanziarie di sviluppo nell'esperienza italiana: problemi e prospettive. Guiffré. Milán, 1970

A. PREDIERI. La Società Finanziaria Regionale. Guiffré. Milán 1972

C. BELTRAME. L'esperienza delle finanziarie regionali: nuovi strumenti per lo sviluppo territoriale. Buffeti. Roma, 1977

Fuera de Italia debe consultarse:

C. DEL RIO. Sociedades de desarrollo regional francesas e italianas: dos alternativas para el caso español. Tesis doctoral. - Facultad CC.EE. de Bilbao, mayo 1980, y

Sociedades financieras regionales italianas: análisis de una experiencia. Revista de Estudios Regionales n° 5 Málaga, enero-junio 1980

La idea de la creación de las primeras "società finanziaria regionali" nació una vez promulgada la Constitución italiana que establecía la pauta del Estado Regional. Al contemplar las diversas regiones como unidades diferenciadas en el conjunto del país se hicieron -- más patentes los desequilibrios y las grandes sumas de inversión precisas para poder superarlos. A estas necesidades se unió la crisis definitiva de la banca mixta que ocurrió por esas fechas y cuyo cometido no fue llenado por ningún otro tipo de institución (*).

También las ideas de promoción del desarrollo que hicieron surgir las diversas instituciones y mecanismos de ayuda a la región meridional tales como la Cassa per il Mezzogiorno influyeron en el resto de las regiones. El esquema básico de estas instituciones debidamente adaptado, junto al ejemplo de la Small Business Administration norteamericana, están en la base de las diversas financieras regionales e interregionales creadas en la primera época (**).

Las primeras SFR surgieron en el último quinquenio de los años cincuenta bajo la égida de economistas prestigiosos como Lombardini, Andreatta, Branchi, Confalonieri y Rossi Doria y de políticos como Malfatti y su objeto estaba centrado en el desarrollo de la actividad productiva en el Sur de Italia (ISAP) y la promoción del crecimiento -

(*) G. DE FERRA. Le società finanziarie regionali. Rivista delle società n° 6. Milán, septiembre-octubre 1968

R. CRESCENZI y E. DELLA ZOPPA. Finanziarie Regionale in Italia. - Il Comune Democratico n° 3. Roma, 1972

L.A. CARRERI. La società finanziarie in campo regionale. Responsabilità dialogo. Roma, 1974

(**) A. PIN. Il finanziamento delle piccole imprese negli Stati Uniti d'America. Guiffré. Milan 1967

F.C. GRASSINI. L'esperienza dell SBIC e le finanziarie regionali. Annali della Facoltà di Scienze Politiche. Perugia 1968

económico en la isla de Sicilia (SOFIS) (*).

El planteamiento de estas primitivas SFR era demasiado ambicioso y no estaban bien delimitadas sus funciones por lo que se dejaron arrastrar hacia el salvamento de empresas sin ninguna perspectiva y las pérdidas se fueron acumulando de forma continuada. El reconocimiento de su fracaso total ha venido dado por su posterior reorganización bajo otros planteamientos más limitados y realistas.

La segunda generación estaría formada por una serie de sociedades financieras que tienen como características principales el -- que su ámbito geográfico se extiende a más de una región y su capital es de mayoría pública. Mientras dos de ellas se ubican en el Mezzogiorno (INSUD y FINAM) y son filiales de la Cassa la tercera trata de desarrollar las regiones del centro del país (CENTROFINANZIARIA). Su carácter es diverso pues la Insud es una sociedad de participación en -- los sectores industrial y turístico mientras que Finam (Finanziaria -- Agricola del Mezzogiorno) se ocupa exclusivamente de la promoción de -- las actividades agrícolas en esa zona. La Centrofinanziaria dentro del área central de la península italiana trata de ayudar a las zonas deprimidas por medio de la asistencia técnica y financiera. Se creó a -- iniciativa del IMI aunque participan en su capital otros entes públicos y privados con mayoría de los primeros (**).

Otra hipotética generación, la tercera, comprende a las financieras de las regiones con estatuto especial Cerdeña (SFIRS), Friuli-Venezia-Giulia (FRIULIA) y la reordenación de la sociedad creada --

(*) F.C. GRASSINI. Mito e realtà delle finanziarie regionali. Mondo Economico n° 27. Roma, 1971

S. LOMBARDINI L'analisi degli interventi nella pianificazione regionale. Il Risparmio n° 12. Milán, diciembre 1961

(**) M. MARIN. Le Finanziarie regionali. Nord e Sud. Nápoles, marzo -- 1972

G. SORRENTE. Le finanziarie regionali. Mondo Economico m° 39. Roma, octubre 1976

inicialmente en Sicilia (ESPI). Estas entidades se caracterizan por tener una mayoría casi absoluta de participación del ente regional y haberseles señalado como finalidad el desarrollo económico de la región y la coordinación con el Plan actual a través de la asunción de participaciones en las empresas medianas y pequeñas y la asistencia financiera, técnica, administrativa y organizativa. En la práctica la suerte de estas sociedades ha sido diversa pues en muchos casos no han seguido demasiado fielmente sus normas fundacionales y han caído en el escollo de hacerse cargo de empresas que no tienen viabilidad alguna pero que han debido ser mantenidas únicamente por motivaciones sociales y políticas. Esta grave dificultad no ha podido ser obviada debido a la dependencia de estas entidades respecto a los órganos representativos regionales.

La cuarta generación tiene su concreción temporal a mediados de la década de los sesenta y coetáneamente a la anterior. Su característica principal es el origen privado de las entidades creadas mientras que las anteriores generaciones y la siguiente son mixtas, pero con un predominio muy marcado del capital público. Estas sociedades fueron creadas en las regiones más desarrolladas del Norte del país: - Piamonte (Finanziaria Piemontese), Liguria (Finanziaria Regionale Ligure), Lombardia (FINLOMBARDA) y Emilia-Romaña (FINEMIRO) a partir de -- proyectos elaborados por instituciones económicas privadas y diversos grupos de estudio y promoción y han tenido una evolución divergente en -- los últimos años. En la actualidad y con la aparición de las sociedades financieras oficiales de las regiones de estatuto ordinario donde se hallaban ubicadas han reestructurado sus posiciones hacia la participación minoritaria en las empresas promovidas o reestructuradas. En algún caso una entidad de estas características (FINLOMBARDA) ha sido adoptada por la Región para prestar su apoyo a la planificación económica transformándola en una financiera de la quinta generación.

Esta última comienza a manifestarse con la instrumentación de los órganos de las regiones de estatuto ordinario en 1970. La quin-

ta generación se caracteriza por instituir financieras que se clasifican como SFR públicas de las regiones de estatuto ordinario. Estas entidades adoptan una tipología más homogénea tal vez porque su creación es más reciente, su implantación ha sido simultánea en estas regiones y se contaba ya con una larga experiencia en este terreno (*).

Aparte de la referencia concreta contenida en la ley de 16 de mayo de 1970 en la que se permite a las regiones de estatuto ordinario "asumir participaciones en las sociedades financieras regionales" el Plan Económico Nacional para el periodo 1971-1975 y respecto a la -- promoción de las pequeñas y medianas empresas relacionaba entre sus -- instrumentos la acción directa de las sociedades financieras. Respecto a su campo de actuación y teniendo en cuenta la experiencia negativa -- de las financieras existentes el Plan afirmaba que debía "excluirse, -- en principio, una actitud de mero salvamento y de puro y simple crédito a medio plazo, mientras que debe incrementarse la acción de promoción y asistencia técnica independientemente de la participación en el capital" (**).

Los Estatutos de las regiones de régimen ordinario recogen, bien en forma genérica o bien haciendo referencia a algunas de sus características más sobresalientes, la posibilidad de creación de sociedades financieras regionales públicas. En general estas especificaciones se refieren al ineludible control del ente regional exigiendo en -- unos casos la totalidad del capital sea público y en otros una participación mayoritaria (***).

(*) A. SERRA. In tema di società finanziaria regionali. Quaderni dell' economia sarda n° 4. Cagliari, diciembre 1974
UNION CAMERE. Le società finanziarie regionali: experience e modelli operativi a cargo de M. GIANONI. Roma, junio 1973

(**) Documento programatico preliminare 1971-1975. Ministerio del Bilancio e della Programmazione Economica. Roma, 1970

(***) P. ARMAROLI. Gli statuti delle Regioni. Sansone Editrice, Floren- cia, 1971

R. SPARANO. Regioni e finanziaria regionali. Nord e Sud. Nápoles marzo 1973

Además de este carácter público dado por su capital en cuya suscripción participan mayoritariamente los entes representativos regionales debería añadirse para caracterizarlas completamente su servicio al plan regional y la dedicación a los trabajos de infraestructura.

Las sociedades financieras de la quinta generación han llegado a recibir el apelativo de "bancos del plan" en cuanto se las conceptúa como los principales auxiliares para la realización del plan de desarrollo de la región. De esta circunstancia se deriva en muchos casos el predominio de los intereses regionales sobre la lógica del beneficio. Tal jerarquía de metas aunque resulte justificable obliga a una serie de cautelas para no abocar a las SFR a situaciones peligrosas. Entre estas prevenciones deberían citarse la dotación de fondos presupuestarios cuando la sociedad deba intervenir en proyectos no rentables según criterios de mercado, porque entrañan una gran trascendencia social.

Otra característica a destacar es la atención prestada por estas financieras a la construcción de obras de infraestructura con especial dedicación a las zonas industriales y a la dotación de ciertos servicios complementarios de los intereses regionales que no tenían ningún otro cauce para su realización. Esta actividad viene a cubrir una de las lagunas más reiteradamente señaladas por los tratadistas respecto a las funciones cubiertas por las financieras de las generaciones anteriores (*).

El resto de las modalidades de intervención no siguen un patrón común, pues mientras una serie de estas financieras admite la participación en el capital, si bien minoritaria, en las pequeñas y media

(*) E. BUGLIONE. Finanziarie per lo sviluppo. Nord e Sud. Nápoles, junio 1974

F. MILANO. Le finanziarie regionali ed interregionali in Italia: primi risultati di un'esperienza. Rivista di Politica Economica. Roma, noviembre 1971

nas empresas como instrumento de promoción, las de concepción más avanzada proscriben totalmente esta toma de participación como una trampa que desemboca ineludiblemente en las actividades de salvamento de empresas. Los riesgos que esta actividad comporta unidos a su inevitabilidad en ciertos casos concretos han llevado a la creación de fondos - separados, aunque administrados por las SFR, para hacer frente a tales actuaciones.

En el mismo periodo en que iban surgiendo las financieras - públicas de las regiones de estatuto ordinario, el CIPE ha creado con la participación mayoritaria de la Cassa per il Mezzogiorno una financiera de carácter interregional denominada Finanziaria Meridionale - (FIME). A pesar de las similitudes existentes respecto a las financieras de la segunda generación FIME merece una consideración individualizada, no sólo por lo reciente de su creación, sino porque representa una reflexión sobre los defectos de las entidades anteriores y un intento de superación de sus inconvenientes más visibles.

b) Las primeras experiencias

Las sociedades financieras que calificamos como de la primera generación no existen en la actualidad porque han sido transformadas y reorganizadas en un sentido diferente. No obstante puede ser - útil un repaso del planteamiento con que fueron creadas para tratar de recoger brevemente las deficiencias concretas de su organización y funcionamiento. (*)

La entidad considerada como la primera de las sociedades financieras regionales italianas fue el Istituto per lo Sviluppo delle Attività Produttive (ISAP) (**).

(*) C. BELTRAME. L'esperienza delle finanziarie regionali: nuovi strumenti per lo sviluppo territoriale. op. cit.

(**) M. GIANNONI. Le società finanziarie regionali: esperienze e modelli operativi. Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura. Roma, - junio, 1973

Cuadro 1. Las generaciones de sociedades financieras en Italia

1a. Generación (desaparecida)	{ISAP (Transformada en SPI) {SOFIS (transformada en ESPI)
2a. Generación (interregionales)	{INSUD (Mezzogiorno) {FINAM (Mezzogiorno) {CENTROFINANZIARIA (Toscana, Umbria, Marcas y Lacio)
3a. Generación (financieras públi- cas de las regio- nes de Estatuto - especial)	{SFIRS (Cerdeña) {FRIULIA (Friuli-Venecia-Julia) {ESPI (Sicilia) {TECNOFIN TRENTINA (Trento)
4a. Generación (financieras priva- das de las regio- nes del Norte)	{FINANZIARIA PIEMONTESE (Piamonte) {FINLIGURE (Liguria) {FINLOMBARDA (Lombardia) {FINEMIRO (Emilia-Romaña)
5a. Generación (financieras públi- cas de las regio- nes de Estatuto - ordinario)	{SVILUPPUMBRIA (Umbria) {ERVET (Emilia-Romaña) {FILSE (Liguria) {FILAS (Lacio) {FINMARCHE (Marcas) {VENETO SVILUPPO (Veneto) {FINPIEMONTE (Piamonte) {FINLOMBARDA (Lombardia) {FIDI TOSCANA (Toscana)
6a. Generación Finanziaria Meridionale (FIME)	

Cuadro 2. Clasificación de las Sociedades Financieras Regionales

A. Según el ámbito territorial:

a) Interregionales	{SPI INSUD FINAM CENTROFINANZIARIA FIME		
	{De Estatuto especial {SFIRS FRIULIA ESPI TECNOFINTRENTINA		
b) Regionales	{Privadas {PIEMONTESE FINLIGURE FINLOMBARDA (privada hasta 1975) FINEMIRO		
	{De Estatuto ordinario {Públicas {SVILUPPUMBRIA ERVET FILSE FILAS FINMARCHE VENETO SVILUPPO FINPIEMONTE FINLOMBARDA FIDI TOSCANA		

B. Según los sectores de actividad:

a) Monosectoriales	(FINAM (agricultura)
b) Especializadas en infraestructura pero con otras actividades	{FINPIEMONTE ERVET FILSE
c) Operantes en todos los sectores	(Resto de las financieras

Fundado en 1955, según su concepción originaria, debía ser el complemento de los tres institutos especializados en el otorgamiento de crédito industrial al Mezzogiorno (IRFIS, ISVEIMER, CIS). Como ocurre en otros países donde las funciones clásicas de los bancos de desarrollo se dividen entre varias entidades, el ISAP se hacía cargo de las actividades denominadas empresariales: participación en el capital y asistencia técnica, mientras que las funciones crediticias -- eran llevadas a cabo por los institutos del grupo de la Cassa por el Mezzogiorno.

Pero no resultó fácil el mantenerse dentro de los criterios de prudencia que exigían unas participaciones minoritarias que -- fuesen renovándose cuando la empresa promovida estuviese debidamente consolidada. Los resultados fueron muy deficientes y las pérdidas se acumularon ejercicio tras ejercicio.

A la vista del empeoramiento de sus perspectivas fue transformado en Promozione e Sviluppo Industriale (SPI) con una participación mayoritaria del ENI a través de la Società Finanziaria di Partecipazioni Azionarie (SPA) que es la filial de aquél para la toma de -- participaciones.

La SPI puede intervenir en las empresas industriales de -- nueva creación o ya creadas que adopten la forma jurídica de sociedad anónima y que cumplan una serie de requisitos. Este condicionado mínimo comprende la exigencia de un capital social no inferior a los cien millones de liras, incluida la participación del ente, la cual no debe superar un tercio del propio capital. Además se debe probar por -- parte de la empresa que goza de un equilibrio patrimonial y financiero estable, que tiene perspectivas fundadas de viabilidad y que su objeto social contribuirá al desarrollo industrial de Italia, especialmente del Mezzogiorno o del resto de las zonas deprimidas del país.

A pesar de todas las precauciones tomadas tras su reforma

y de que en los últimos tiempos ha volcado su actividad en los créditos disminuyendo las participaciones, las pérdidas siguen creciendo -- irremediablemente de ejercicio en ejercicio.

En 1958 aprovechando las posibilidades conferidas por sus características de región con estatuto especial, la isla de Sicilia se dotó con un ente financiero denominado Società Finanziaria Siciliana - (SOFIS) (*). Esta sociedad representa la primera entidad de desarrollo propiamente regional constituida en Italia puesto que la ISAP era un organismo en todo caso interregional y su vinculación con los entes representativos regionales era inexistente.

La mayoría del capital fue suscrito por el ente regional siciliano y el resto por algunas entidades de crédito y ahorro tanto operantes en la isla como nacionales (**). Sus funciones eran la promoción del desarrollo y la potenciación de la industria en la región siciliana. Pero desde sus inicios tuvo que ser autorizada a superar el límite fijado del 25 por cien de participación en las empresas promovidas y se convirtió en una especie de holding de sociedades en situación irregular o con perspectivas limitadas de supervivencia.

Es posible que esta situación haya sido en parte inevitable debido a las dificultades de encontrar y asociar el capital privado a las empresas promovidas y a la progresiva transformación de las participaciones minoritarias en mayoritarias en algunas de las empresas con dificultades. Este resultado es lógico hasta cierto punto, puesto que los socios privados tratan de descargar todo el peso de la responsabilidad patrimonial en los entes públicos cuando una empresa se encuentra en mala situación. También se debe a la obligación social y política

(*) G. ZANGHI. Le banche regionali di sviluppo. Rivista di studi europei. Milán 1969

(**) V. LI DONNI. Enti regionali e sviluppo economico della Sicilia. Finanza Pubblica n° 1. Palermo, 1967

ca de salvar a las empresas en crisis como instrumento financiero de los órganos regionales y a la realización por cuenta de éstos de iniciativas que se estimaban necesarias para complegar la infraestructura de la isla pero que no eran rentables económicamente.

La sujeción a estos criterios apartaron a la sociedad de un cálculo económico correcto y las pérdidas se fueron acumulando ejercicio tras ejercicio, con lo que los grupos bancarios privados trataron de desentenderse de la entidad. En 1967 fue transformada en un ente regional de derecho público denominado Ente Siciliano per la Promozioni Industriali (ESPI) del que nos ocuparemos al estudiar las sociedades financieras de las regiones con estatuto especial.

c) Las instituciones de carácter interregional

Después de la fundación de estas dos entidades, una de carácter interregional algo difuso (ISAP) y otra, totalmente centrada en la región siciliana (SOFIS) pasarían cinco años sin que fuese creada ninguna otra financiera de desarrollo en Italia (*).

En el cuatrienio 1963-1966 se suscitaron tres entidades de carácter muy diverso que hemos titulado interregionales pero que no tienen una estructura común y cuyo denominador genérico es su falta de vinculación con una región concreta. Además tienen un carácter público siendo mayoritaria en su capital la Administración Central.

La primera en hacer su aparición es la denominada Nuove Iniziative per il Sud (INSUD). En su capital participan de forma mayoritaria la Cassa per il Mezzogiorno (40,4%) y el Ente Partecipazioni e Finanziamento Industria Manifatturicia (EFIM) (40,4%) junto con otros bancos e institutos de crédito de carácter especial.

(*) C. BELTRAME. L'esperienza ... op. cit

P. PACI. Le società finanziarie per lo sviluppo in Italia, in Europa e negli Stati Uniti. Cooperazione di credito. Roma, -- septiembre-octubre 1971

Sus objetivos son promover las realizaciones de las nuevas - empresas industriales, asumir participaciones en sociedades u otros entes y concederles financiación y asistencia técnica. También puede participar en otras sociedades que tengan como finalidad iniciativas turísticas, comerciales o financieras cuando su centro de actividad principal esté situado en el Mediodía o apoyen directa o indirectamente a los fines propios de la industrialización del Sur italiano.

En la práctica se ha especializado en la promoción directa - de empresas más que en prestar apoyo a las ya constituidas. Aunque continúa interviniendo en las actividades industriales, en los últimos - - tiempos se ha decantado hacia la promoción turística (construcción de - albergues) y el sector forestal con motivo de la aprobación en 1975 del Proyecto Especial de Repoblación del CIPE.

Como excepción a la trayectoria de las entidades examinadas hasta ahora, la INSUD ha conseguido no solo aumentar de año en año sus beneficios sino movilizar una buena porción de sus participaciones. A pesar de ello la Cassa per il Mezzogiorno ha creado otro instrumento más ambicioso denominado Società Finanziaria Meridionale (FIME) para realizar sus intervenciones en este campo y de la que luego nos ocuparemos, - en un claro ejemplo del laberíntico complejo que constituyen las instituciones financieras italianas.

También la sociedad creada después de la INSUD es una filial de la Cassa per il Mezzogiorno y extiende su acción a esa zona del país. Su característica principal viene dada por la especialización sectorial respecto a la agricultura.

La Finanziaria Agricola del Mezzogiorno (FINAM) fue constituida en 1966 para actuar en el campo de la revalorización de los productos agrícolas centrando sus esfuerzos en la comercialización de los mismos. Los sectores en los que interviene son la floricultura, la hortofruticultura, la zootécnica y las industrias derivadas.

En el aspecto de la comercialización realiza estudios de -- mercado para dar consejos precisos sobre los productos más provechosos, elabora programas generales de producción y de creación de servicios -- comunes (transporte, almacenaje, etc.) y procura el perfeccionamiento de las estructuras comerciales, organizando campañas de venta nacionales e internacionales.

La mayor parte de su actividad se realiza a través de préstamos, siendo pequeña la suma dedicada a participaciones. Estas son casi siempre mayoritarias y se condensan en las industrias alimentarias y las empresas comerciales, hortofrutícolas, de floricultura, zootécnicas y de servicios.

En los últimos tiempos se ha encargado de llevar a cabo los denominados "proyectos especiales" como el proyecto especial carne y el proyecto especial agrios en los que concentra todos sus medios realizando campañas de carácter intensivo.

El carácter monosectorial de FINAM y su clara inspiración -- en las SAFER francesas hace que se haya propuesto tanto la prestación de recursos a largo plazo como la promoción de nuevas empresas a fin -- de lograr una relación orgánica entre el sector agrícola y el industrial de transformación.

Se han creado bajo sus auspicios asociaciones de empresas -- agrícolas para reducir los costes de producción y comercialización y -- sociedades de servicios dedicadas a los empresarios agrícolas.

La Societa Finanziaria Centro-Italia (CENTROFINANZIARIA) con sede en Perugia fue fundada en 1966 a iniciativa del Istituto Mobiliare Italiano (IMI) para el desarrollo de las áreas deprimidas del Centro-Norte del país comprendiendo las regiones de Toscana, Umbria, Marcas y Lacio. Su objeto es el estudio, la promoción y la potenciación -- de las iniciativas en los sectores industrial, turístico, financiero y

comercial y sus instrumentos son la toma de participaciones y la asistencia técnica y financiera. La ley fundacional la concebía como un -- instrumento de los planes quinquenales de desarrollo económico nacional en una situación similar a la Cassa per il Mezzogiorno.

Ante la pequeña rentabilidad de sus participaciones en las zonas más subdesarrolladas, la sociedad ha pedido al Gobierno que le -- entregue dotaciones a fondo perdido para hacer frente los salarios devengados en empresas no totalmente rentables pero necesarias tanto para el desarrollo mismo como para la provisión de empleos en unas zonas con tasas de paro muy agudas.

La actividad de leasing, desarrollada en un principio, fue -- suspendida a causa de los resultados negativos que se experimentaron -- en la mayor parte de los casos debido a que el crédito a medio plazo -- suministrado por otras entidades se encuentra primado mientras que las operaciones de leasing se desarrollaban a tipos de mercado.

La sociedad constituye una duplicación, en cierto modo, respecto a las financieras públicas creadas en cada una de las regiones -- de estatuto ordinario a que se extiende su competencia, por lo cual su actividad se ha resentido en los últimos tiempos. Las regiones en las que está implantada prefieren utilizar sus propias financieras y miran con cierta desconfianza a esta sociedad en la que el accionista mayoritario es el IMI. No obstante ha obtenido unos halagueños resultados en el aspecto de suplir la capacidad empresarial casi inexistente en las zonas más deprimidas de las cuatro regiones de su ámbito. En este aspecto ha desarrollado un gran esfuerzo de asistencia organizativa y administrativa para tratar de reducir el gap de técnicas de gestión de -- las pequeñas empresas, que se ha demostrado como el más grave obstáculo a su crecimiento.

Las tres sociedades examinadas y que hemos denominado interregionales fueron creadas para promocionar las regiones situadas en el

sur de Italia (Mezzogiorno) y las zonas más deprimidas del centro del país. Su constitución tiene un carácter exógeno a las regiones puesto que han sido promovidas por el poder central y empleadas para la planificación de ámbito nacional. Sólo utilizando un sentido muy amplio del término pueden ser calificadas como financieras regionales.

Además se trata de entidades que si no han sido desmanteladas como las del grupo anterior están en un periodo de disminución de actividades que parece que las llevará a su desaparición o al menos a una transformación profunda. Sólo la sociedad especializada en la promoción del sector agrícola en el Mezzogiorno (FINAM) parece tener un porvenir seguro en el que se desarrollarán cada vez más sus posibilidades de actuación. INSUD, a pesar de los resultados positivos obtenidos desde su creación, parece no haber encajado exactamente dentro -- del complejo sistema de crédito subvencionado existente en el Mezzogiorno y se espera su remodelación o al menos su coordinación estrecha con FIME.

d) Las financieras de las regiones de estatuto especial

Con el antecedente en parte frustrado de la región siciliana cuya sociedad financiera tuvo que ser remodelada y transformada en un ente público la mayor parte de las regiones de estatuto especial -- constituyeron en los años 1966 y 1967 su propia financiera de desarrollo.

Estas entidades tienen como características principales el estar participadas por una mayoría de capital público y la tendencia hacia una más amplia concepción de sus actividades típicas como sociedades de desarrollo.

El Ente siciliano per la promozione industriale (ESPI) surgió en 1967 como transformación de las antigua SOFIS con la limita--

ción de partida de dedicar su actividad solamente al sector industrial. La finalidad señalada en los nuevos estatutos de la sociedad, que se configura como una entidad de derecho público para marcar más claramente su caracterización de instrumento al servicio de los intereses de la colectividad, es modernizar o reconvertir las unidades de producción industrial siciliana pudiendo participar en ellas o concederles financiación a corto plazo y de forma extraordinaria. Además se ocupará de cualquier otra competencia que le sea conferida por la ley estatal o regional respecto al desarrollo.

Las características de la participación fueron muy discutidas puesto que la posición mayoritaria fue la causa del fracaso de su antecesora la SOFIS. Se estableció que la mayoría pública podría venir suscrita por otros entes de ese carácter quedando la financiera en un papel minoritario. Pero en la práctica el ESPI ha seguido tomando participaciones de dominio con lo cual se ha reducido su campo de acción y se ha visto implicado en continuas operaciones de salvamento a pesar de todas estas cautelas.

La ley dispone que el ESPI desarrolle su actividad en estrecha relación con las indicaciones de la programación regional. En aplicación de este principio, se pide al Ente la preparación de un programa previo plurianual de inversión, adaptado a la actuación de los objetivos del Plan regional. En espera de que fuera puesto en marcha el Plan se preveía que había que armonizar sus inversiones con los programas del Gobierno Regional.

La creación del ESPI supuso la compra de las acciones de SOFIS que fue liquidada según el procedimiento normal previsto por el código civil.

No ha cambiado sin embargo el signo de los resultados ante la transformación del nombre y la constitución social y las pérdidas -

siguen acumulándose (*).

Estos resultados se deben a la gran cantidad de empresas en liquidación e incluso en quiebra y las industrias ineficientes promovidas cuyo incremento de producción agrava las pérdidas del Ente. Según el estudio realizado por éste, entre los motivos principales de la mala situación de las empresas participadas, estarían la insuficiente -- utilización de la capacidad productiva y la inadecuada dimensión de algunos establecimientos, el alto coste de adquisición de las materias primas respecto a los precios pagados por las empresas similares, la elevada incidencia de los gastos de personal, bien por la presencia de un sobrante de mano de obra, o bien por el excesivo coste unitario, mayor del que puede encontrarse en otras empresas del sector, y al insuficiente volumen de ventas (**).

El grupo de empresas sostenido por el ESPI resulta tan deficiente que su única justificación posible es la coartada de los intereses sociales que en muchos casos encubren también motivos políticos poco justificables.

En cuanto a la incidencia de las actividades de la sociedad sobre el desarrollo económico regional el limitado número de nuevas iniciativas creadas, debido a que el grueso de los fondos se dedica a actividades de salvamento, ha producido efectos muy débiles sobre la producción y el empleo. Además, y no está muy claro si por falta de los estudios de preinversión pertinentes o por influencias políticas, las inversiones en nuevos proyectos se han realizado en sectores cuya inducción productiva respecto al resto de la economía resultaba poco relevante.

(*) Programma pluriennale Espi 1970-1974. Palermo, 1970

(**) C. BELTRAME. L'esperienza delle società finanziarie regionali in Italia. Mondo Economico, n° 3. Roma, 1971

P. PACI. Le società finanziarie per lo sviluppo regionale in Italia in Europa e negli Stati Uniti, op. cit.

En los últimos tiempos se ha propuesto nuevamente la reorganización completa del Ente si éste quiere tener oportunidades de sobrevivir, ser menos gravoso a las finanzas de la región y realizar una labor útil para el desarrollo del área regional.

En la otra región insular, Cerdeña, fue creada en 1966 la Societa Finanziaria Industriale Rinascita Sardegna (SFIRS) ya desde un principio directamente conectada con la planificación regional. Debe haberse notado aquí que se prefirió la creación de una sociedad en lugar de un ente público como en Sicilia (*).

Los medios puestos a su alcance son la posibilidad de participación en las sociedades o empresas ya constituidas o en constitución con absoluta prioridad hacia las de tamaño pequeño y mediano y a las industrias con alta intensidad de factor trabajo, con particular énfasis respecto a las que utilizan recursos locales o que están relacionadas con las empresas de transformación de bienes finales o intermediarios, excluyéndose a las empresas que requieran operaciones de reordenación y reconversión. También se previó la prestación de asistencia financiera, técnica y organizativa a favor de las sociedades en las que participase.

Como vemos, se excluyen las actividades de salvamento y reordenación de empresas de las posibilidades de la sociedad y se limitan los apoyos crediticios y la asistencia técnica a las empresas previamente participadas. Esta limitación viene paliada por la posibilidad, colateral a este fin principal, de realizar encargos especiales de estudios y consultas, asistencia técnica y gestión que le sean encargados por entes públicos y privados y por particulares.

Se añade que para la consecución de su objeto social la SFIRS podrá realizar cualquier operación financiera mobiliaria e inmobiliaria, comprendido el otorgamiento de avales y garantías de cualquier

(*) STATUTO della SFIRS (Societa Finanziaria Industriale Rinascita Sardegna). Societa per Azioni d'interesse nazionale. Cagliari. 1966

clase a favor de terceros con la exclusión de la captación de ahorro y de la concesión de crédito en el sentido que es otorgado por la banca.

A cambio de estas limitaciones en la captación de pasivo se permite a la sociedad la emisión de obligaciones tanto nominativas como al portador.

La duración de la sociedad, algo común a estas entidades financieras de desarrollo regional italianas, se prevé hasta el año 2000 entendiendo que puede ser prorrogada tras un acuerdo tomado por la - - Asamblea General Extraordinaria.

En el capital participa como socio mayoritario la Región Autónoma de Cerdeña. El resto de los accionistas no pueden sobrepasar el 49 por cien del capital y se prevén entre ellos una serie de entes públicos, tales como instituciones de crédito y seguros de esa misma naturaleza entre los cuales podemos destacar el Credito Industriale Sardo (CIS), filial de la Cassa per il Mezzogiorno. Además participan sociedades privadas de carácter financiero y la ley prevé incluso la suscripción de acciones por los particulares.

La SFIRS está constituida como una sociedad anónima regida por el derecho común en el resto de las especificaciones de su creación. Los órganos sociales son la Asamblea General, el Consejo de Administración, el Presidente del Consejo de Administración, el Comité Ejecutivo y los Síndicos. La especificidad regional se recoge en la composición del Consejo de Administración la mitad de cuyos componentes y entre ellos el Presidente, son nombrados por la Junta Regional Sarda.

El Colegio de Síndicos que supone el órgano de control, se compone de tres miembros titulares y dos suplentes. La Junta Regional nombra uno de los síndicos titulares que se constituye en presidente y uno de los suplentes. Las entidades públicas nombran otros dos miembros, titular y suplente, y la Asamblea General elige al miembro titu-

lar restante.

Esta estructura de poder supone el control de la entidad - por parte de la Junta y la posibilidad de realizar a través de ella - las inversiones que se estimen más acordes con el Plan Económico Regional.

Los beneficios, en el caso de que se obtengan, vendrían repartidos de la siguiente forma: el 10 por cien a la dotación de la reserva legal, el 15 por cien para la reserva extraordinaria, y el 10 por cien a disposición del Consejo de Administración para iniciativas propias, según el plan regional y con destino a la preparación profesional en el campo industrial. El resto que representa un 65 por cien se destina a los accionistas en proporción a sus respectivas participaciones sociales, salvo que la Asamblea General disponga su no distribución o su reparto de otra manera diferente.

Una vez diseñada de esta manera la sociedad, se contaba con un instrumento para intervenir en el desarrollo de Cerdeña casi con entera discrecionalidad por parte del ente autonómico debido a la amplitud con que estaba concebida. Además los ejemplos de lo que no debía hacerse estaban muy a la vista de sus gestores con el ejemplo de lo sucedido en Sicilia.

En un principio los responsables de la sociedad se plantearon desarrollar su actividad según dos criterios fundamentales: evitar las operaciones aisladas y fragmentarias y tratar de actuar promocionando la revalorización de los recursos naturales locales y de los productos de las industrias ya establecidas en la isla. Ambos criterios trataban de que se realizara una consolidación y potenciación de los sectores económicos existentes antes de embarcarse en nuevos productos sin tradición en la industria existente en la isla. Siguiendo estas directrices primarias se trató de intervenir en los sectores -- del corcho, textil, vestido, madera, elaboración de productos minera-

les, metalúrgico, metal mecánico y conservero. Las limitaciones en cuanto a la exigencia de que se tomaran participaciones minoritarias y a su dedicación a la actividad industrial fueron pronto derogadas para ampliar su campo de acción (*).

Además la SFIRS era el único instrumento en manos de las autoridades regionales para el sostenimiento de las empresas en dificultades cuya caída representaba problemas de paro y no se supo resistir la tentación. Los recursos dedicados al salvamento de empresas resultaron pronto la parte más importante de sus fondos totales.

La Sociedad consciente de que las pérdidas producidas por esta actividad iban a ser crecientes, solicitó a partir de 1971 la creación de un "fondo especial" totalmente separado de las operaciones corrientes y dedicado específicamente al socorro de empresas en dificultades.

Este fondo separado no se otorgó nunca y las presiones políticas parece que han seguido predominando sobre la lógica económica. A pesar de que los responsables de la gestión social han expuesto su opinión, repetida ejercicio tras ejercicio, de que la actuación de la SFIRS debería trasladarse del salvamento de empresas a unos nuevos programas de inversión bien fundamentados y estudiados y centrados en sectores de punta que tengan grandes posibilidades de lograr efectos multiplicadores.

Resulta curioso anotar que, aunque la SFIRS se concibió como un instrumento monosectorial dedicado a la industria, una ley estatal de 1971 amplió el campo de acción de esta sociedad a todos los sectores. En cambio la sociedad siciliana SOFIS debió retrotraerse al sector industrial abandonando el resto de las actividades al transformarse en ESPI.

(*) Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. Relazione sull'attività di coordinamento. Roma, abril 1970

Después de reorganizada como ente público la financiera de Sicilia y creada la sociedad de desarrollo en Cerdeña se constituye - en 1967 la denominada Finanziaria Regionale Friuli-Venezia-Giulia - - (FRIULIA) ubicada en esta región septentrional fronteriza con Yugoslavia.

Del examen de los estatutos de esta sociedad se desprende que su finalidad es "ayudar, en el cuadro de una política de programación regional, a promover el desarrollo económico de la región".

Las modalidades de intervención son: a) la participación - en sociedades anónimas y limitadas, creadas o a crear, que desarrollen en el término regional actividades en armonía con las prioridades enunciadas en el programa económico regional, incluso las sociedades dedicadas a las actividades de estudio o de promoción económica, - incluso bajo la forma de arrendamiento industrial; b) la prestación - de asistencia financiera a las sociedades en las que participa.

Para llevar a cabo esas intervenciones puede realizar cualquier operación financiera mobiliaria o inmobiliaria comprendida la - concesión de avales o garantías en favor de las sociedades con la exclusión de la captación de ahorro o el ejercicio del crédito en competencia con las entidades bancarias. Podrá, además, emitir obligaciones nominativas o al portador y utilizar fondos especiales bajo las - directrices de la Junta Regional.

Esta última fuente de recursos parece una innovación útil de cara a las actividades de salvamento de empresas a las que se ven sometidas tarde o temprano estas entidades.

Otras saludables novedades son la previsión de que "puede prestar ayuda técnica, administrativa y organizativa a las empresas - operantes en el territorio regional" y el tratamiento minucioso dado a la participación en las empresas promovidas o reorganizadas.

Los Estatutos establecen que la participación en el capital se dirigirá con preferencia a las pequeñas y medianas empresas industriales y hacia las actividades que, directa o indirectamente, produzcan mayores efectos de empleo y de ocupación. Ninguna participación podrá superar el 35 por cien del capital aunque este límite será susceptible de elevarse al 49 por cien cuando se trate de sociedades en las que participen en medida no inferior al 20 por ciento de su capital en tes públicos o entes privados controlados por aquéllos.

La sociedad financiera no podrá invertir una suma superior al 15 por cien de su patrimonio neto en la financiación bajo cualquier forma, comprendida la suscripción de acciones, de una sociedad. No podrá tomar ninguna participación sin que se asegure a la FRIULIA una representación proporcional en el Consejo de Administración y en el Colegio Sindical de la sociedad participada. La enajenación de las acciones representativas de las participaciones asumidas tendrá lugar de -- acuerdo con el desarrollo de la sociedad apoyada.

Aparte del capital social en el que la región se reservaba el 51 por cien, porcentaje que será mantenido en las ampliaciones sucesivas, se establece un fondo especial formado por los tributos concedidos a la Región por el ordenamiento constitucional. Este fondo será -- utilizable para prestar ayuda financiera cuando lo exijan determinadas circunstancias de carácter económico-social o para la cobertura de las pérdidas debidas a participaciones que determinen exigencias análogas.

El Presidente del Consejo de Administración es nombrado por la Junta Regional de Friuli-Venezia-Giulia así como el Presidente del Colegio Sindical.

Los beneficios se repartirán según las siguientes proporciones: el 5 por cien a la reserva legal, el 25 por cien a la reserva extraordinaria y el 70 por cien restante a los accionistas según la modalidad que se acuerde en la Asamblea.

Además de la participación mayoritaria del ente regional, - el accionariado de la Friulia está constituido por bancos y sociedades X aseguradores de ámbito nacional junto con bancos y cajas de ahorro locales en un gran número aunque con unos niveles de participación muy - bajos.

Las sociedades participadas pertenecen a sectores muy diversos desde canteras a industria naval y entre ellas existen también entidades en liquidación. En los últimos ejercicios se dieron unos pequeños resultados positivos que no han sido suficientes para enjugar - las pérdidas acumuladas durante años (*).

La financiera trata en la actualidad de suscitar iniciativas empresariales en sectores nuevos rechazando las peticiones de intervención en proyectos sin ninguna viabilidad ni justificación. Los esfuerzos realizados para movilizar la inversión han dado resultados positivos y han podido ser enajenados un número de participaciones que resulta alentador, lo cual no es usual en otras sociedades financieras de estas características.

Entre las empresas participadas cabe destacarse una entidad de leasing inmobiliario denominada FRIULIA-LIS (Locazione Industriale di Sviluppo). Su tarea consiste en la adquisición de terrenos, la dotación de infraestructura (servicios y accesos), la construcción de plantas industriales y la dotación de la maquinaria apropiada. Una vez realizadas estas tareas se arriendan a los empresarios interesados.

Las finalidades de esta sociedad son variadas y, en todo caso, complementarias de las llevadas a cabo por la financiera. Consisten en estimular las iniciativas locales, permitir el retorno de la fuerza de trabajo emigrada de la región, proveer de medios necesarios

(*) T. MIZZAU. La società finanziaria regionale per lo sviluppo economico de la regione Friuli-Venezia-Giulia: problemi e prospettive. Udine, 1976

a las pequeñas industrias y localizar las plantas de producción de manera coherente e integrada según el ritmo de un desarrollo equilibrado. Aunque muchas otras financieras han tratado de crear una empresa fiscal de leasing en la actualidad sólo están en funcionamiento Friulialis y FIME-leasing de la que posteriormente nos ocuparemos.

La región autónoma del Valle de Aosta que es una de las que están sometidas a estatuto especial no ha creado una sociedad financiera regional a pesar de estar autorizada para ello por la ley. En cambio la región autónoma de Trentino-Alto Adigio está en trámites de creación de una sociedad financiera siguiendo los lineamientos de la FRIULIA. Dentro de esta región se promovió en 1973 la única sociedad financiera existente actualmente en Italia de carácter provincial denominada Centro Técnico-Finanziario per lo Sviluppo Economico della Provincia di Trento (TECNOFIN TRENTINA).

Las iniciativas a tomar por este centro de carácter provincial resultan similares a las de las financieras regionales aunque por la fecha de su constitución ya recoge la preocupación respecto a las obras de infraestructura que constituye el núcleo de actuación de las financieras de la quinta generación implantadas en las regiones de estatuto ordinario. Las modalidades de intervención son: a) llevar a cabo actividades promocionadas y de asistencia técnica y administrativa a las empresas que teniendo su sede en el territorio provincial desarrollen o traten de desarrollar actividades económicas y productivas de bienes y servicios siguiendo las prioridades señaladas en el programa económico provincial; b) tomar participaciones en sociedades anónimas que tengan como objeto social las finalidades antes señaladas; c) participar en sociedades anónimas o entidades de derecho público extra provinciales que desarrollen actividades económicas y financieras en el territorio y de acuerdo con los intereses de la provincia de Trento; d) prestar ayuda financiera subsidiaria a favor de las sociedades que actúen de acuerdo con el plan provincial en forma de garantía o aval;

e) realizar operaciones de leasing a favor de estas mismas sociedades; -
f) emprender cualquier operación financiera mobiliaria o inmobiliaria, -
comprendida la emisión de empréstitos y con la única exclusión de la cap-
tación de pasivo; g) llevar a cabo, excepcionalmente, obras de utilidad
pública a petición, por encargo o concesión de la Junta Provincial, rea-
lizando las previsiones contenidas en los planes urbanísticos, en los pro-
gramas económicos o en la legislación provincial.

Las participaciones se dirigen a las pequeñas y medianas em-
presas y se entienden minoritarias salvo que particulares intereses so-
cio-económicos en el ámbito de la programación económica y de la planifi-
cación urbanística provincial exijan una participación mayoritaria. Esta
posibilidad a pesar de las cautelas con que se expresa puede llevar a la
financiera provincial al campo siempre peligroso del salvamento de empre-
sas.

Las financieras de las regiones dotadas de estatuto especial
creadas con anterioridad a las que se fundaran en las regiones de estatu-
to ordinario, debido al retraso con que se articularon estas últimas, se
caracterizan por una serie de notas comunes aunque tienen también no po-
cas diferencias entre sí. La más sobresaliente es la fórmula organizati-
va elegida que en el caso del ESPI es la de un ente público surgido de la
transformación de una sociedad anónima mientras que en el resto de los -
casos se ha adoptado esta estructura societaria del derecho común aunque
con una serie de especificaciones particulares. Debe añadirse aquí que -
la sociedad siciliana (ESPI) con su cifra de capital cercana a los 120
millones de liras representa más de la mitad de los fondos propios de --
las sociedades de este grupo.

Los entes regionales son en todos los casos mayoritarios y -
en la financiera siciliana la Región es la propietaria casi exclusiva --
del capital (98,9 por 100). También todas estas entidades se ponen al --
servicio directo de la planificación regional o al menos así consta en -
sus especificaciones estatutarias.

Los medios financieros con que cuentan para realizar su labor se reducen al capital puesto que la emisión de empréstitos prevista en los estatutos no se ha llevado a efecto en ningún caso y es muy difícil que tenga lugar en el futuro en base a la inexistencia de mercados de capital en las propias regiones y a la nula credibilidad de estos valores en las grandes Bolsas del país, debido a sus malos resultados obtenidos ejercicio tras ejercicio. Tampoco se ha previsto ningún tipo de garantía para las obligaciones que pudieran ser emitidas ni -- por parte de la Región ni por la del Estado Central.

En el caso de la SFR FRIULIA se ha ideado la existencia de un fondo especial, nutrido con los tributos cedidos a la región, con el fin exclusivo de hacer frente a las situaciones de empresas en dificultades que deben ser sostenidas por motivos sociales, pero cuya gestión debe separarse de las actividades normales de la financiera.

Las formas de actuación previstas son la toma de participaciones en las pequeñas y medianas empresas y la asistencia financiera prestada a las sociedades en las que participan. En algunos casos se establece que la participación será minoritaria, pero aún en estas ocasiones existen posibilidades de obviar esta prohibición y de adquirir la mayoría con lo cual se abre el campo a las presiones políticas (*).

Aunque se prevé la prestación de asistencia técnica, administrativa y organizativa en todas las entidades debido a la necesidad de una costosa organización para la realización de los estudios pertinentes, esta actividad ha quedado en gran parte inédita en la práctica al menos hasta la fecha.

La Financiera Regionale Friuli-Venezia-Giulia que, como hemos visto, es la que tiene un planteamiento más completo y avanzado --

(*) G. COTTINO. Le società finanziarie regionali. Le Regioni. Milán, - 1979

prevé en sus estatutos la constitución de un Comité Técnico-Consultivo compuesto por el Director General que lo preside y por cuatro expertos en los sectores industriales y financieros. Este Comité debe emitir su opinión respecto a las operaciones de suscripción de acciones y de financiación a las empresas. También esta financiera contempla en sus estatutos la prestación de asistencia técnica a todas las empresas de la región sin limitarse, como habíamos visto hasta ahora, a facilitar información exclusivamente a las empresas participadas o a las que han recibido previamente su ayuda financiera.

e) Las financieras de capital privado

En las regiones más adelantadas del Norte del país a mediados de la década de los sesenta empiezan a constituirse sociedades financieras de desarrollo cuyo capital es privado. Estas entidades surgen al calor de los grupos de estudio y de las Universidades ubicadas en estas áreas como un expediente para acelerar y completar un desarrollo que ya había alcanzado un grado notable pero que adolecía de notorios desequilibrios.

En muchas de estas zonas que ya contaban con una industria de base importante se pensaba que era necesario promover un crecimiento de la pequeña y mediana empresa de carácter complementario y las actividades nuevas que exigen grandes conocimientos técnicos (industria electrónica, sectores avanzados de la industria química, etc.) (*).

Los medios para su puesta en marcha se proyectaba que debían provenir de las grandes entidades bancarias privadas de cada una de las regiones y de las cajas de ahorro implantadas en el territorio regional.

(*) G. TRABUCCO. Le finanziarie regionali: realtà e prospettive in favore delle piccole e medie imprese. Atti del convegno della fondazione Giovanni Agnelli sul crisi della piccola e media industria e structure finanziarie. Turin, 1973

Las ideas acerca de cuáles debían de ser sus funciones y los campos de actuación específicos no estaban demasiado claros en la mente de los promotores de estas sociedades, pues, mientras unos propugnaban la intervención en el entramado de la pequeña y mediana empresa, otros pensaban que debería estar a su cargo la realización de las grandes -- obras de infraestructura. Al final se impusieron los que postulaban la primera alternativa la cual implicaba la participación en el capital de las medianas y pequeñas empresas en régimen minoritario. Esta modalidad de actuación suponía también una serie de iniciativas conexas como la -- prestación de asistencia técnica, administrativa y organizativa y la -- constitución de empresas y organismos comerciales destinados a absorber y a distribuir en el mercado las producciones de empresas aisladas o de sectores completos. También se preveía su dedicación al estudio de las situaciones de mercado en relación a las perspectivas de desarrollo nacional e internacional de los sectores en los cuales podría estar impli cada la sociedad o las empresas asesoradas por ella.

La idea de realizar las grandes obras de infraestructura señaladas en los planes regionales por medio de sociedades financieras -- fue desechada debido a las dificultades obvias que presentaba para unas entidades privadas que se proyectaban con ánimo de lucro. Este tipo de actividad sería asumido posteriormente por las financieras públicas fun dadas por estas mismas regiones de estatuto ordinario.

La Finanziaria Regionale Piemontese fue establecida en 1966 a base de capital privado (10 mil millones de liras). Además de las notas comunes a las otras financieras de estas características (participa ción en las empresas medianas y pequeñas, asistencia técnica) se propo nía "apoyar las iniciativas de los entes locales territoriales interesa dos en el progreso económico y social" de la región. Resulta también cu riosa la extensión de sus actividades a la zona del Valle de Aosta, -- región de estatuto especial, que como hemos apuntado anteriormente no -- ha constituido la financiera pública que la ley le autorizaba.

La sociedad ha participado en alrededor de veinticinco empresas de las cuales ha controlado dos (UNIBIOS y TESSILSESIA) veintiuna - eran participadas en régimen de minoría y en las otras dos restantes su contribución era puramente simbólica. En algún caso concreto la financiera ha actuado como entidad de salvamento pero ha sido una intervención excepcional y respondiendo a la solicitud directa de las autoridades regionales y utilizando fondos proporcionados por aquéllas.

Aunque en los primeros ejercicios se obtuvieron cuantiosas - pérdidas debido a la incidencia de los malos resultados de algunas de - las participaciones, en los últimos años la tendencia es de obtención - de utilidades cada vez crecientes, aunque a costa de desviarse de los - verdaderos objetivos de una financiera y de aumentar los depósitos bancarios.

La Finanziaria Regionale Ligure (FINLIGURE) constituida con el mismo carácter que la Piamontesa, en 1968, tuvo un desarrollo diferente. Las finalidades señaladas en sus estatutos eran el estudio, la - promoción y la potenciación de las iniciativas industriales, turísticas, inmobiliarias, financieras y comerciales para la revalorización y utilización racional de los recursos de la región ligur y las provincias limítrofes, desarrollando acciones de apoyo a las iniciativas de los entes locales interesados en el desarrollo económico de la región ligur y promoviendo las condiciones para el establecimiento y el desarrollo de nuevas iniciativas económicas e industriales. Cada intervención no podía ser superior a los 400 millones de liras y no debía exceder del 30 por cien del capital de la empresa financiada. Debe señalarse que tal como en la entidad piamontesa no se limita al área regional estricta sino que incluye a las provincias limítrofes.

El capital ha sido aportado por organismos financieros, bancarios y de seguros y asciende en su creación a cinco mil millones de liras en los cuales los entes públicos de la región no representaban más del doce por ciento.

En un principio su objetivo principal era la ayuda a las empresas en dificultades momentáneas para recuperar lo más rápidamente posible el capital invertido. Posteriormente se ha tratado de mantener el nivel patrimonial y operativo alcanzado esperando que mejoren las condiciones de mercado. La FINLIGURE ha intervenido en muchas ocasiones en el salvamento de empresas pero utilizando en buen parte los medios y la colaboración de la empresa estatal dedicada a esta finalidad (GEPI).

Además de los préstamos otorgados a las empresas participadas, por sí misma ha estipulado unos contratos con un banco y una caja de ahorros de la región para la concesión de créditos a corto y medio plazo a una serie de empresas aportando para ello su garantía expresa, frente a estas entidades.

La FINLIGURE al igual que la Finanziaria Regionale Piamonte se participa en la financiera pública constituida posteriormente en la región para lograr un nexo de unión y coordinación entre ambas entidades. Ha prestado asistencia técnica a las pequeñas y medianas empresas muchas de las cuales no tienen la organización adecuada para proporcionársela y ha tratado de lograr su reconversión organizativa para colocarlas en situación de producir de manera especializada sus pequeñas series. Aparte de la asistencia prestada directamente por la financiera existe el proyecto de crear una entidad "ad hoc" para realizar estas tareas de manera especializada.

La Finanziaria per lo Sviluppo della Lombardia (FINLOMBARDA) fue constituida en 1971 con un capital de 7.833 millones de liras aportado por bancos locales, compañías de seguros, Cámaras de comercio y sociedades financieras de la región.

Sus estatutos le fijaban una serie de tareas similares al de las financieras privadas que han sido repasadas anteriormente, aunque desde el principio de su actuación se marcara una específica cola-

boración con los órganos representativos regionales. En este aspecto - se sitúa la especial atención dedicada a los proyectos de infraestructura como los transportes fluviales, los transportes públicos metropolitanos, los polos de desarrollo, etc.

El reflejo práctico de esta preocupación se encuentra en -- una serie de iniciativas diversas. Una de las más útiles fue la constitución de un Centro de asistencia a la pequeña y mediana empresa por - encargo de la Región. También la sociedad ha jugado un papel de rela-- ción entre el ente público regional y las entidades de crédito y aho-- rro de la zona. En el campo de las iniciativas concretas la FIMLOMBARDA adquirió la mayoría de las acciones de los ferrocarriles del Norte de Milán para cederla a continuación a la Región de Lombardía. Además ésta le encargó los estudios previos para la construcción de un impor-- tante Centro de Intercambio de Mercancías (CIM).

Estas relaciones tan estrechas con el Ente Regional, han da-- do lugar a la postre a una situación insólita. La Región de Lombardía, en lugar de crear una financiera pública como el resto de las regiones de estatuto ordinario, ha tomado una participación en FINLOMBARDA que con las de los entes locales supera el 51 por cien del capital social. Este cambio de naturaleza ha hecho que el objeto de la entidad se ha-- lle ahora ligado más íntimamente con la programación económica y terri-- torial de la Región y a los problemas de desarrollo de su infraestruc-- tura tal como veremos con detalle al ocuparnos de las financieras pú-- blicas.

La Finanziaria Emilia-Romagna (FINEMIRO) fue constituida -- por el conjunto de cajas de ahorro de la región en 1971 siguiendo los mismos lineamientos de las financieras piamontesa y ligur examinadas anteriormente.

Su finalidad es el estudio, la promoción, la potenciación - de las iniciativas industriales, turísticas, inmobiliarias, financie--

ras y comerciales para la valoración y la utilización racional, en el cuadro de la programación económica regional de los recursos de la región Emilia-Romana desarrollando además acciones de aseguramiento y - sostén de las iniciativas de los entes locales que tengan relación -- con el desarrollo económico de la región. Para la consecución de es--tos resultados la sociedad puede: a) asumir participaciones en socie--dades u otros entes; b) prestar asistencia técnica, administrativa, - organizativa y financiera, concediendo además garantías y avales a fa--vor de terceros, sociedades y entes; c) efectuar operaciones de adqui--sición de créditos y de arrendamiento financiero (leasing) mobiliario e inmobiliario; d) poseer, colocar, adquirir, vender títulos públicos y privados, acciones y obligaciones, participaciones en fondos de in--versión y similares; e) efectuar toda otra operación de carácter fi--nanciero mobiliario e inmobiliario que sea considerada por el Consejo útil y oportuna para conseguir su objeto social y que de cualquier mo--do pueda favorecer, aunque sea indirectamente, el crecimiento y des--arrollo de la actividad social.

El capital de FINEMIRO ha sido elevado recientemente a - - diez mil millones de liras y se ha tratado de relanzar su actividad - que era en un principio muy reducida. También esta entidad participa en la sociedad pública de la región denominada ERVET (Ente Regionale per la Valorizzazione Economica del Territorio).

Como hemos visto las financieras de base privada sólo se - extendieron a las regiones más desarrolladas del Norte de Italia y -- aunque sus cometidos eran en principio amplios y difusos se centraron posteriormente en la realización de los estudios de preinversión y en la participación minoritaria en las empresas promovidas o reestructu--radas bajo su égida (*).

(*) P. PACI. Le società finanziarie di sviluppo. Cooperazione di cre--dito. Roma, julio-agosto 1971

La realización de estudios y proyectos de preinversión y la asistencia técnica adquirió en estas sociedades una verdadera entidad -- tras haber sido anunciada y quedar inédita en la mayoría de las financieras examinadas anteriormente. El origen de estos entes a partir de grupos de estudios y asociaciones de carácter económico-cultural favoreció la continuación de una tarea ya llevada a cabo anteriormente de una u -- otra manera y que continuó con nuevos bríos bajo el ámbito de la financiera.

La participación minoritaria ha sido respetada escrupulosamente debido al carácter privado de estas sociedades que supone en principio el logro de una rentabilidad y cuya naturaleza podía servir de disculpa tanto ante las autoridades como ante las presiones políticas de todo tipo para no intervenir en las operaciones de salvamento de empresas. De todas formas estas entidades han recurrido en gran medida a la desvirtuación de sus objetivos en el afán de lograr una rentabilidad aceptable recurriendo a los depósitos bancarios y a la adquisición de valores de -- renta.

Las relaciones con los entes representativos de la región -- siempre fueron estrechas y de colaboración encargándose de la realiza--ción en algunos casos de obras de infraestructura por cuenta de aquéllas. El advenimiento de las financieras públicas creadas como instrumento directo de actuación de las regiones delimitó las tareas de estas entida--des de mayoría privada hacia la participación minoritaria en las empre--sas promovidas. Este cometido fue abandonado por las sociedades públicas de las regiones en que existía una financiera privada que se convirtió -- así en un complemento de su actuación. De todas formas en algunos aspectos no están muy claramente delimitadas las funciones de unas y otras entidades y sería conveniente la existencia de una ley marco que las des--lindase en cada región y señalase a la vez las condiciones para una útil colaboración entre ellas.

f) Las financieras públicas de las regiones con estatuto ordinario.

La puesta en marcha efectiva de los mecanismos autonómicos - en las regiones de estatuto ordinario puso sobre el tapete la cuestión, ya debatida con anterioridad, de que los entes regionales necesitaban - contar con una sociedad financiera pública para el servicio de la programación económica que entonces se les autorizaba a potenciar, debido a la carencia de otros instrumentos alternativos.

Las fuerzas políticas de estas regiones habían planteado ya su conveniencia, al menos desde la discusión que dió lugar a la creación de las financieras privadas en esas mismas áreas. Se echaba de menos en estas entidades el apoyo directo a la programación regional y especialmente la realización de una serie de tareas conexas como la diferenciación estructural de la industria en las regiones en que ésta se concentraba en unos pocos productos, la ayuda al proceso de reconversión de algunos sectores industriales sin perspectivas, la adecuación tecnológica de las pequeñas empresas y la promoción de la descentralización industrial en el ámbito regional (*).

Sobre todo se ponía el acento en la realización de los trabajos de infraestructura necesarios como base para el desarrollo posterior y que no pueden ser llevados a cabo por una empresa privada porque no existen rendimientos cifrables y recuperables en la mayoría de los casos sino que se dan una serie de beneficios sociales dispersos. Además se suponía que debía financiar las operaciones de ordenación del territorio según el orden temporal postulado por una planificación concreta.

(*) L. SCURTO. Enti pubblici economici e Società Finanziarie Regionali.
S.F. Flaccovio. Palermo, 1975

Las financieras regionales públicas se concebían como elementos fundamentales para el sostenimiento tanto en el aspecto financiero como en el de la asistencia técnica y de gestión de las entidades interesadas en la realización de zonas industriales, creación de infraestructuras de transporte y de grandes centros de servicios de interés regional.

No se consideraba excluido totalmente el aspecto de financiación empresarial de las pequeñas y medianas unidades aunque marcando siempre el acento en el asesoramiento y la ayuda a la hora de escoger una localización adecuada, la práctica del leasing mobiliario e inmobiliario, el estudio de mercados y la promoción en el exterior de los productos regionales.

Más que el modelo de la SDR franceses que son sociedades de participación y de financiación a largo plazo y que tal como hemos visto anteriormente eran similares a las financieras creadas hasta entonces en Italia, se trataba de imitar a las sociedades mixtas creadas específicamente para la construcción de las obras de infraestructura en el país galo. Solo que en el caso italiano se pensaba que más que la realización de las obras propiamente dichas interesaba la creación de una especie de consulting a nivel regional con funciones no solo de financiación sino también encargado de coordinación y promoción de estos trabajos.

Tales preocupaciones fueron recogidas brevemente en la mayoría de los estatutos de las regiones de régimen ordinario los cuales les autorizaban a la creación de entidades financieras de desarrollo y en algunos de los casos sancionaban su dedicación a los trabajos de infraestructura y preparación de suelo industrial como una actividad prioritaria.

El resto de características a destacar serían su carácter público con mayoría participativa del ente regional, su sometimiento a

los órganos y su conexión directa con las actuaciones de la programación en el nivel regional (*).

También puede hablarse del énfasis puesto en la asistencia técnica y en la prohibición de tomar participaciones de cualquier tipo en las empresas que se observa en las financieras de las regiones más desarrolladas. Debe anotarse aquí que en estas regiones existen además las llamadas financieras privadas que se ocupan de esta tarea complementaria aunque, como señalábamos anteriormente siempre en régimen minoritario y considerando la rentabilidad de la empresa sobre una base de eficiencia económica.

* La primera región de estatuto ordinario que se dota a sí misma de una sociedad financiera pública es la Umbria. Una ley regional de 26 de febrero de 1973 autorizó la creación de la Società Generale per la promozione dello sviluppo economico dell'Umbria (SVILUPPUMBRIA) cuya puesta en marcha efectiva tuvo lugar en octubre del mismo año (**).

Como una de las características principales de su estructura podemos retener la participación mayoritaria del ente representativo de la región que será una de las constantes que encontraremos en la constitución de estas sociedades. Con participaciones minoritarias están presentes los entes locales y algunos bancos y cajas de ahorro. También aparecen la conexión con el programa económico regional y la preocupación por crear áreas de implantación industrial, notas que serán ya comunes a este tipo de sociedades financieras.

A pesar de que se recogen los deseos de coordinación con la planificación regional y se enuncia la posibilidad de creación de zonas

(*) E. BUGLIONE. Le finanziarie regionali pubbliche. Rivista trimestrale di diritto pubblico. n° 1. Milán, 1975

(**) V. BUONOCORE. Le finanziarie regionali: Umbria. Giurisprudenza Commerciale fasc. 2. Milán, 1975

./..

301.

industriales, el planteamiento de estas opciones resulta tímido e insu
ficiente. Esta característica resulta mucho más cierta en el aspecto -
de la dotación de infraestructura que no se plantea con un carácter --
global sino que se limita a la promoción de áreas industriales que, si
bien son un factor relevante, no representan el total de las funciones
a realizar dentro de un plan de desarrollo de ámbito global.

Las tareas a desarrollar tendrán como medios de actuación -
las actividades de asistencia técnica, organizativa y administrativa.-
Tanto para la prestación de esta ayuda como para la dotación de los --
servicios adecuados a las zonas destinadas a la implantación de activi
dades económicas podrán crearse organizaciones específicas. Esta auto-
rización permite la promoción de sociedades especializadas en campos -
concretos de interés regional bajo la forma de filiales y en las que -
participen otras entidades interesadas tanto de carácter público como
privado.

Otra forma de actuación tiene lugar mediante la ayuda finan-
ciera y el otorgamiento de garantías a las sociedades anónimas, coope-
rativas y consorcios de pequeñas y medianas empresas. También se faci-
lita esta ayuda a las sociedades colectivas y a los empresarios indivi
duales y artesanos que desarrollen en el territorio regional, activida
des económicas de acuerdo con las prioridades enunciadas en el progra-
ma económico de la región.

Pero la forma principal de actuación prevista es la toma de
participaciones minoritarias en sociedades anónimas, cooperativas y --
consorcios de pequeñas y medianas empresas ya constituidas o de nueva
creación que desarrollen en el territorio regional actividades en armo
nia con las prioridades enunciadas en los programas económicos regio-
nales.

Este énfasis puesto en la participación en empresas indus--

./..

./..

triales tal como es característico de las financieras de base privada indica un desfase respecto al criterio seguido por las sociedades de carácter público, más representativas tal como podremos observar en adelante. Estas financieras han dejado esa tarea a las entidades privadas de desarrollo centrándose en la promoción de las obras de infraestructura y en la labor de asesoría técnica a las empresas ubicadas en la región.

Para entender este desfase podemos añadir que la Umbria no es una región de gran desarrollo sino que se encuentra entre los territorios del centro del país con un nivel intermedio de renta y albergando en su seno zonas en situación muy deprimida. Por otra parte, la no existencia de una financiera privada en la región, ha hecho que se atribuyera a la sociedad pública todo el abanico de actuaciones posibles con un énfasis excesivo en la función primaria de toma de participaciones.

La segunda de las financieras regionales públicas tiene un carácter diferente y fue organizada en la Region Emilio-Romana con la denominación de Ente Regionale per la Valorizzazione Economica del Territorio (ERVET). La ley fundacional lleva fecha de 18 de diciembre de 1973 y establece que la región debe participar en el capital en régimen de mayoría absoluta. El resto de accionistas son los bancos y cajas de ahorro de la región y también la financiera privada FINEMIRO (*).

La ley regional que autorizó su creación la configuraba como uno de los instrumentos de actuación de la programación regional. Con esta finalidad su acción debería ser consecuente con las intervenciones programáticas relacionadas en la planificación regional y había de desarrollarse en conexión con los intereses regionales. Se establece a este respecto que la sociedad podrá desarrollar todas las opera-

(*) G. CASELLI. Le finanziarie regionali: Emilia-Romagna. Giurisprudenza Commerciale fasc. 2. Milán 1975

ciones adecuadas para conseguir el fin apuntado y particularmente contribuirá a definir, crear y desarrollar polígonos industriales a organizar servicios de asesoramiento técnico-administrativo y de formación de empresarios, a patrocinar las aplicaciones prácticas de la investigación, a proporcionar asesoramientos y estudios de mercado, a desarrollar asistencia en la política financiera de la empresa y a favorecer iniciativas económicas en forma asociada. La sociedad podrá, por otra parte, desarrollar sus actividades tanto en forma directa como en colaboración con los entes públicos y con las empresas paraestatales autónomas a través de sociedades creadas de manera conjunta.

El ERVET en cumplimiento de estas finalidades estatutarias, elaboró un plan para la creación de áreas industriales, asistencia a las empresas, reconversión y reestructuración de sociedades y una serie de iniciativas concretas como la depuración de aguas en áreas industriales, realización de una sociedad promocional de mercado y revitalización del puerto de Ravena.

Respecto a la creación de áreas o polígonos industriales se programó el establecimiento de diez nuevas iniciativas durante el quinquenio 1975-1979 (*). En total se prevé la preparación de 637 hectáreas con una inversión total de alrededor de 70 mil millones de liras, comprendiendo en esta suma la adquisición del suelo y las obras de urbanización primarias y secundarias. La intención de la sociedad es de crear áreas de implantación industrial con dimensiones mínimas de 25 a 30 hectáreas en terrenos montañosos y de 100 hectáreas en llanura. ERVET emplea para ello una serie de sociedades filiales especializadas en la puesta a punto de estas áreas como la Società per gli Interventi Produttivi (SIPRO) o la Società per le Aree Industriali Attrezzate Bologna-Ferrara(SAIA).

(*) G. PASQUINI y F. BIONDI. Una politica di localizzazione industriale finalizzata allo sviluppo armonico ed equilibrato del territorio: esperienze ed indicazioni nella realizzazione e gestione di aree attrezzate per insediamenti industriali ed artigiani. ERVET. Bologna, julio 1975

Vamos a detenernos en esta última como ejemplo de las sociedades especializadas en promoción de suelo industrial que han sido instrumentadas como filiales de este tipo de sociedades financieras por-- que en los últimos tiempos han proliferado como instrumento útil al -- servicio de la planificación regional y se prevé su utilización creciente en el futuro.

SAIA en la que participan los municipios de Bolonia y Ferrara y la Cámara de Comercio de Ferrara, es una sociedad por acciones -- que tiene como finalidad contribuir a la actuación de la planificación económica y territorial de los entes locales como medio de lograr el reequilibrio socioeconómico del territorio. Sus objetivos se cifran en las siguientes actuaciones: a) adquirir o tomar en régimen de concesión terrenos en las zonas idóneas para el establecimiento de plantas industriales, artesanales y de prestación de los servicios necesarios para las propias zonas; b) proveer a la urbanización básica de dichas áreas y a la construcción y gestión, directamente o indirectamente a través de otra sociedad, de instalaciones tecnológicas y sociales al servicio de las empresas y sus empleados; c) vender o alquilar las parcelas del área industrial para la instalación de industrias y empresas artesanales o de prestación de servicios; d) construir directa o indirectamente a través de otra sociedad naves industriales para su venta o arrendamiento; e) actuar con el fin de facilitar a las empresas establecidas la utilización de aquellos servicios financieros, crediticios, promocionales y de investigación que pueden ser prestado por los entes y sociedades que operen en estos sectores a nivel regional.

Se establece que la sociedad a fin de lograr la constitución de zonas industriales podrá participar en otras empresas o sociedades con objetivos similares al suyo propio y en particular podrá conceder garantías, tanto personales como reales, a favor de terceros.

Antes de deliberar acerca de la realización de áreas industriales deberán ser consultados los sindicatos de trabajadores, los mo

vimientos cooperativos y las asociaciones de artesanos y de industriales de la zona.

El capital fundacional estaba cifrado en 500 millones de libras y se preveía la captación de recursos ajenos por medio de la emisión de obligaciones. Un acta parasocial adjunta a los Estatutos pone una serie de condiciones de permanencia respecto a los socios fundadores para asegurarse de que va a mantenerse una cierta estabilidad hasta que la sociedad se encuentre afianzada y pueda desarrollarse normalmente.

La ayuda a las empresas se articula en el ERVET a través de una serie de proyectos concretos entre los que se citan por su carácter prioritario los siguientes: un centro de investigación para el sector azulejero, un proyecto para la utilización racional de los instrumentos ya existentes para la investigación tecnológica en el campo de los materiales metálicos, un convenio con la estación experimental para las conservas vegetales de Parma y estudios específicos previos a los proyectos de intervención tanto de la propia financiera como de la oficina -- del plan regional en diversos sectores: obras públicas, calzado, géneros de punto, informática, etc.

El tercer campo de actuación es el de la recalificación, reconversión y reestructuración de las pequeñas y medianas empresas industriales y artesanas. Su participación en esta faceta se centra en la firma de conciertos con las empresas que suponen la puesta en marcha de programas de inversión que previenen el apoyo financiero y que coordinan los controles técnico-organizativos. La función promotora del ERVET no se agota en la elaboración de estos programas de intervención en favor de la pequeña y mediana empresa y en la gestión de los polígonos industriales sino que trata de ser una ayuda en la reconversión productiva tanto de las empresas obsoletas como de las zonas deprimidas en su conjunto.

Además de estas tareas de realización y puesta en marcha de zonings industriales el ERVET se preocupa de la dotación de centros de prestaciones de carácter social tanto en las áreas promovidas por el mismo ente como en las ya existentes y que no los poseen en la medida suficiente. Esta actividad que resultaba insólita para una entidad de desarrollo regional y que en los últimos tiempos se abre paso entre los sectores promovidos por el Banco Mundial y los Bancos continentales resulta de un gran interés para las entidades de desarrollo a implantar tanto en regiones subdesarrolladas como en las más avanzadas. Estas últimas soportan graves problemas de congestión y de falta de dotación de los servicios mínimos necesarios para el bienestar de su población. Por este motivo vamos a detenernos en el contenido del acuerdo-marco firmado entre el ERVET y las Asociaciones Regionales de las Cooperativas de Producción y Trabajo. Las finalidades de este acuerdo, se resumen en una serie de puntos: a) promover la realización de un programa de centros de prestaciones sociales en todo el territorio regional de acuerdo con los sindicatos de trabajadores, los entes locales y las organizaciones empresariales; b) prever las necesidades financieras de estas realizaciones a través del pago aplazado a las empresas constructoras y sobre todo por medio de la participación del ERVET como avalista; c) llegar a la unificación de unas exigencias mínimas válidas para todos los centros de prestaciones sociales a construir en el territorio regional a través de la adopción de un "condicionado general para la construcción de centros de prestaciones sociales"; d) instaurar unas relaciones de colaboración a través de un acuerdo con grupos de empresa de participación estatal, cooperativas y pequeñas y medianas empresas artesanas; e) implantar un mecanismo de incentivación y promoción de los gastos públicos regionales y provinciales; f) contribuir a la coordinación y homogeneización de los gastos públicos regionales a todos los niveles.

A pesar de que los estatutos preveían una serie mayor de actividades complementarias la actuación del ERVET se ha centrado hasta ahora en la asistencia y asesoramiento a las empresas en todos los cam

pos para lo cual ha tenido que incidir en la investigación científica de carácter aplicado y en la creación de una red de zonas de suelo industrial para proveer a su asentamiento. Este último objetivo ha sido por el volumen de medios y la atención dedicada, el más importante de los emprendidos. La actuación del ERVET ha seguido un camino semejante en todos los casos y ha comenzado con la realización de una serie minuciosa de estudios previos de todo tipo. En primer lugar se han -- llevado a cabo investigaciones demográficas y socioeconómicas para -- proseguir con trabajos sobre la naturaleza del suelo, la posibilidad de suministro energético, los problemas de transporte de mercancías y trabajadores, la adquisición de los terrenos y cuantos se han estimado necesarios para la correcta promoción del polígono industrial. Una vez demostrada su viabilidad se han constituido unas sociedades específicas para que se dediquen a la realización de todo lo planeado. Es tas sociedades han contado con el apoyo del ERVET, en los aspectos téc nicos y administrativos, necesario para llevar a buen fin su cometido, centralizando la sociedad financiera todos los servicios comunes cuya multiplicación en cada una de las sociedades instrumentales no resultaría rentable.

Podemos concluir que tanto la concepción del ERVET como -- sus realizaciones hasta la fecha han tenido un carácter fuertemente -- innovador. La intervención decidida en el campo de los polígonos in-- dustriales a través de sociedades eficientemente implementadas y -- la participación en la dotación de infraestructura social puede tener un efecto catalizador decisivo al atraer a las personas dotadas de ca pacidad empresarial y a los obreros más cualificados, la colocan en la vanguardia de estas entidades.

A pesar de los pocos años transcurridos desde su puesta en marcha efectiva la cantidad de iniciativas llevadas a cabo por el ERVET nos hablan de la operatividad de su concepción y lo que es más im portante, de la cualificación del equipo directivo que lleva a cabo -- su gestión y administración.

La tercera sociedad constituida según un orden cronológico - lo fue pocos días después del ERVET, teniendo como campo de actuación - la región de Liguria. La Società Finanziaria Ligure per lo Sviluppo Economico (FILSE) tiene como origen una ley regional de 28 de diciembre de 1973. En sus estatutos se configura como una sociedad anónima instrumentada y poseída por la región cuya finalidad es apoyar la realización de la planificación con el fin de favorecer tanto el desarrollo económico y social como la superación de los desequilibrios existentes en el territorio.

Las formas de intervención que recogen sus estatutos son en cierto modo semejantes a las del ERVET, pero con un énfasis mayor si cabe en la asistencia técnica. Las modalidades de actuación pueden enumerarse así: a) creación y potenciación de las áreas idóneas al establecimiento de actividades industriales u otras iniciativas productivas; b) creación o potenciación de infraestructuras económico-sociales directas para facilitar el establecimiento de unidades productivas; c) prestación a las empresas de menores dimensiones operantes en el territorio de la región y de conformidad con las indicaciones del programa económico regional, de asesoramiento financiero bajo la forma de contribución en favor de los consorcios entre empresas que tengan como finalidad el acceso al crédito de las mismas; d) prestación de asistencia técnica, administrativa y organizativa, además de la prestación de servicios de estudio del mercado (nacional y exterior) y de otros servicios a fin de lograr la expansión, la modernización, la reconversión y la reestructuración empresarial y sectorial dirigida en ayuda de las unidades productivas de menores dimensiones operantes en el territorio de la región de conformidad con las instrucciones contenidas en el plan económico regional; e) incentivación de las iniciativas productivas de carácter experimental y promocional de otras actividades de desarrollo económico en el territorio regional; f) realización de intervenciones específicas encargadas y financiadas por la Región de Liguria.

Para la realización de estas tareas la FILSE "podrá promover la constitución de consorcios o sociedades de participación pública o privada o tomar participaciones en sociedades preexistentes. En tales casos las participaciones no podrán superar el 35 por cien del capital de la sociedad en la cual la FILSE entre a formar parte. No se podrá aprobar ninguna participación si no se asegura a la FILSE una representación proporcional a la participación adquirida y, al menos, un miembro en el consejo de administración y en el colegio sindical de la sociedad a la que se refiere la participación".

La puesta en marcha de la sociedad se llevó a cabo durante 1974 y al año siguiente el Consejo Regional elaboró una serie de indicaciones programáticas a seguir por la FILSE a corto y a medio plazo. También se establecieron las directrices para las intervenciones específicas encargadas por la región y financiadas a través de las nuevas leyes regionales.

A corto plazo se ha intentado contribuir por medio de garantías a favor de los consorcios entre empresas industriales, artesanas, comerciales y agrícolas, para favorecer la obtención de créditos por parte de estas entidades en los intermediarios financieros.

A medio plazo la actuación de la financiera regional se centra en la creación de zonning industrial. Para ello debe contribuir a estimular la constitución de sociedades especializadas en cada una de las áreas a desarrollar en las cuales podrán participar los entes locales, los bancos y cajas de ahorro y las sociedades de proyectos de construcción y de instalaciones.

También en un plazo medio se sitúan las prestaciones de asistencia técnica, administrativa y organizativa y los servicios de expansión, modernización, reconversión y reestructuración empresarial.

Entre las intervenciones específicas realizadas por encargo

de las autoridades regionales se recogían tres iniciativas concretas - que pueden citarse como ejemplos de los cometidos que se asignan a estas sociedades: la ampliación del parque de autobuses, la realización de consorcios en el sector de la construcción y la gestión de los mercados mayoristas.

En el mismo documento citado se planteaba el aumento de capital desde mil a cinco mil millones de liras y se hacía un presupuesto de reparto de esta suma entre las distintas actividades programadas. Resulta reveladora esta distribución de fondos puesto que indica cuál es la jerarquía real de los objetivos de la financiera por encima de las difusas y contradictorias declaraciones programáticas y cuáles son las previsiones auténticas de las autoridades regionales a este respecto.

Hasta mil quinientos millones se dedicarán a asistencia técnica y organizativa, elaboración de investigaciones de mercado, prestación de servicios idóneos para favorecer la expansión, la reestructuración, la reconversión y la modernización empresarial y prestación de asistencia financiera bajo forma de contribución a los consorcios entre empresas, para favorecer el acceso al crédito. Todas estas acciones se entienden referidas a las empresas de pequeña y mediana dimensión.

Alrededor de tres mil quinientos millones, es decir, el 70 por ciento, se empleará en la creación, la consolidación y la organización infraestructural de las áreas industriales destinadas al establecimiento de empresas.

El planteamiento de la FILSE es en cierto modo diferente -- del ERVET repasado anteriormente, aunque tengan en común la gran preocupación por la dotación de infraestructura y especialmente la preparación de las zonas o polígonos industriales. A esta actividad van a dedicarse como hemos visto más de las tres cuartas partes de los recur--

sos financieros futuros de la sociedad.

El carácter peculiar de la financiera ligur viene dado por su preocupación respecto a la creación de consorcios de empresas a las que ofrece su garantía para la obtención de recursos a partir del resto de los intermediarios financieros. También resulta interesante la incentivación de los experimentos piloto de una serie de actividades de todo tipo que una vez comprobadas como útiles para la región pueden ser extendidas a todo su territorio en mayor escala con la ayuda técnica y asistencial de la financiera.

Las intervenciones específicas tienen como objeto la gestión de tareas que dependen directamente de la Junta Regional y están financiadas totalmente con dotaciones de la región. Dentro de estas interven^ones están comprendidas las actividades de salvamento y reestructuración de empresas sin que deba mezclarse con este cometido su capacidad para tomar participaciones minoritarias respecto a sus actividades normales de promoción de empresas.

La siguiente sociedad constituida fue la Finanziaria Laziale di Sviluppo (FILAS) cuya área de intervención está formada por la re-gión de Lacio y que fue puesta en marcha en febrero de 1974 (*). Si examinamos su ley fundacional veremos que se la configura como "instrumento de actuación de la programación económica regional" y que actúa en el ámbito de los poderes regionales "para el desarrollo y el reequilibrio socioeconómico y territorial de la región y para el pleno empleo y utilización de los recursos del Lacio".

A fin de lograr estos amplios objetivos puede asumir participaciones minoritarias en empresas, cooperativas y consorcios de pequeñas y medianas empresas ya creadas o de nueva constitución para poten---

(*) V. BUONOCORE. Le finanziarie regionali: Lazio. Giurisprudenza Commerciale, fasc 1. Milán 1974

ciar su expansión, reconversión y modernización (*). Asimismo toma participaciones en entes financieros públicos de carácter regional y presta asistencia técnica, financiera y organizativa a las empresas en las que participa.

Como hemos visto estas posibilidades de actuación son las - marcadas a las entidades financieras regionales de diseño privado estudiadas anteriormente. Pero el Lacio no contaba previamente con una financiera específica para realizar este tipo de intervenciones aunque - su territorio está comprendido en el campo de acción de una sociedad interregional (CENTROFINANZIARIA) que hemos examinado anteriormente entre las de segunda generación.

Existen en su seno otra serie de cometidos más acordes con la idea de sociedad financiera pública tal como la hemos caracterizado anteriormente en el plano de gestor de las dotaciones de infraestructura. En este sentido se prevé la promoción e iniciativa de la financiera para la constitución y potenciación de zonas industriales y para el establecimiento de empresas de conformidad con las indicaciones de la planificación territorial de la región.

También se recoge en los Estatutos la posibilidad de gestionar fondos especiales proporcionados por la región o por otros entes públicos para la asistencia técnica financiera y organizativa a las pequeñas y medianas empresas, comprendiendo a las cooperativas, los empresarios individuales y los consorcios de pequeñas y medianas empresas, para la concesión de incentivos, para el otorgamiento de garantías a las empresas de la región, para la realización de programas de investigación aplicada también mediante la constitución de sociedades especializadas, para la realización de iniciativas piloto y para la prestación de asesoramiento y servicios de estudio de mercados.

(*) F. IO IACONO. La finanziaria regionale e le imprese a partecipazione regionale per lo sviluppo economico laziale. Funzione amministrativa. Sarzana 1973

El control de la región está concebido para convertir a FILAS en una dependencia financiera de aquélla puesto que los programas anuales de actividad deben ser aprobados por el Consejo Regional y -- una vez finalizado el ejercicio debe transmitir un informe a la Junta sobre su gestión. Por otra parte los consejeros regionales pueden ser elegidos miembros del Consejo de Administración de la financiera para asegurar una coordinación más estrecha. Siguiendo los programas de actividad elaborados por el Consejo de Administración de la FILAS con el asentimiento de la Asamblea Regional vemos que se establecen dos tipos diferentes de estrategia, una para la promoción industrial y -- otra para los trabajos de infraestructura. En el primer caso se prevé la actuación indirecta, a través de la asunción de participaciones minoritarias que no impliquen nunca la necesidad de intervención en la gestión de la empresa. Respecto a la construcción de infraestructuras de interés general, la óptica es distinta y se contempla la posibilidad de promoción directa y de participación a nivel mayoritario.

Respecto a los fondos previstos por la ley y dotados por el presupuesto regional o por otros entes públicos, se ha tratado de concretar su actuación creando dos instituciones específicas para dos fines concretos. Una de ellas se dedica al desarrollo de la asistencia técnica a las pequeñas y medianas empresas mientras la otra trata de crear explotaciones piloto con carácter experimental en agricultura para la introducción del ganado de carne y para el cultivo de plantas de semilla en orden a la fabricación de aceite vegetal.

Entre la serie de proyectos que se desprenden de la aplicación de los estatutos se establecen unas prioridades del Consejo de Administración en ausencia de indicaciones más precisas por parte de la Junta Regional. Los campos de intervención previstos son por este orden: proyectos para construcción y adecuación de zonas industriales, proyectos para facilitar el acceso al crédito, creación de entidades de leasing y proyectos para promocionar la exportación de los produc-

tos de la industria y de la artesanía locales. En segundo lugar, quedan otra serie de iniciativas como las que tratan de la aplicación a la producción de la investigación científica, la formación de empresarios y - la introducción de técnicas de depuración del medio ambiente.

Entre los aciertos de concepción de esta sociedad están la - separación neta entre las actividades de promoción empresarial y las de construcción de infraestructura. También la separación de las tareas de los fondos especiales de las de su propia organización y su preocupa- - ción por la promoción de las exportaciones y por la conservación del medio ambiente que parece ser un campo de gran futuro para las financie--ras regionales.

También en 1974 fue autorizada la creación de la Finanziaria Regionale per la promozione dello sviluppo delle Marche (FINMARCHE). Su ley fundacional fechada el 21 de noviembre de 1974 fija el papel mayoritario de la región en el capital suscrito y su carácter de sociedad anónima para dotarle de una mayor agilidad operativa al no estar sometida su actuación al derecho administrativo.

La finalidad general de la sociedad es concurrir a la realización del desarrollo económico y territorial equilibrado de la región de las Marcas. Como en los casos precedentes se concibe a la financiera en relación directa e instrumental con la programación regional de la - que es un brazo ejecutor para una serie de aspectos relacionados con la financiación del desarrollo.

La FINMARCHE actúa para conseguir sus metas de desarrollo regional a través de la asistencia técnica, organizativa y administrativa que será desarrollada si es necesario mediante la formación de organiza- ciones específicas a fin de dotar de servicios y de las condiciones necesarias a las áreas destinadas a la implantación de actividades econó- micas. También emplea la toma de participaciones minoritarias en las sociedades anónimas, cooperativas y consorcios de empresas de pequeña y me

diana dimensión y presta ayuda financiera a las sociedades personalistas y a los empresarios individuales.

Como podemos observar FINMARCHE tiene las condiciones típicas de todas las financieras públicas y además admite las participaciones minoritarias en empresas preexistentes o de nueva creación. Tampoco existía previamente en la región una financiera privada que se centrara en su territorio que estaba únicamente cubierto por la sociedad interregional CENTROFINANZIARIA de la que nos hemos ocupado anteriormente. Por esta causa ha debido desempeñar ambos tipos de tareas, las correspondientes a las financieras públicas (colaboración directa con el plan, dotación de zonas industriales) y a las privadas (participaciones en el capital).

La región del Veneto puso en marcha en mayo de 1975 la creación de la Veneto Sviluppo S.A. aunque el estatuto de la sociedad no fue aprobado hasta febrero de 1976.

La Veneto Sviluppo tiene como finalidad participar en la promoción del desarrollo económico y social del Veneto para la superación de los desequilibrios territoriales y sectoriales existentes, como instrumento de actuación de la programación económica regional elaborada por los órganos competentes de la región.

Según sus estatutos para el logro de estos objetivos realizará una serie de actuaciones: a) promover, prever o potencial, directamente o en colaboración con otros entes públicos, áreas industriales e infraestructura incluso de servicios que permita o favorezca el establecimiento de unidades productivas o turísticas, promover y desarrollar directamente o en colaboración con entes públicos actividades de leasing de bienes inmuebles e implementos productivos; b) prestar asistencia técnica, administrativa, organizativa y comercial, bien sea por medio de prestaciones de terceros o promoviendo la formación de organizaciones específicas, a toda empresa o consorcio de empresas que de --

cualquier modo represente un interés para la realización de los programas económicos y de los planes de desarrollo formulados por los órganos regionales; c) asumir participaciones minoritarias en sociedades de nueva creación, tanto anónimas como limitadas o cooperativas, que promuevan nuevas iniciativas empresariales, operen en el ámbito de la región y tengan una finalidad relacionada con las indicaciones de los programas regionales incluyendo las sociedades que se propongan el estudio, la investigación o el impulso de la actividad económica; d) realizar operaciones financieras y conceder garantías para facilitar a las sociedades referidas la posibilidad de financiarse con expresa exclusión de la adquisición de las obligaciones emitidas y de las operaciones de préstamo reservadas a los bancos.

Entre los detalles diferenciales del Estatuto que nos ocupa puede destacarse la preocupación de dedicar los mayores esfuerzos a las empresas de alto nivel tecnológico y capacidad productiva, aquellas que supongan una mayor tasa de empleo o una mejor cualificación de los trabajadores y las que estén ubicadas en las zonas más deprimidas de la región.

Esta característica de dar prioridad a las empresas que produzcan empleo y a las zonas deprimidas resulta muy interesante dada la situación de crisis existente en la actualidad en la zona veneciana -- que ya estaba presente cuando fue creada la sociedad aunque no alcanza se las cotas actuales.

El Piamonte constituyó por ley regional de 26 de enero de 1976 el Instituto Finanziario Regionale Piemontese (FINPIEMONTE). En la exposición de motivos de la propia ley se explican los que han propiciado directamente su creación: a) La sociedad constituida es un instrumento directo de la región para la realización de sus intervenciones en el campo de la ordenación del territorio y de la promoción de la actividad económica encaminada a lograr un desarrollo equilibrado y coherente con las directrices de la programación regional; b) la socie

dad es una dependencia directa del ente regional en cuanto al capital, a las directrices operativas y programáticas, a la designación de los administradores y a los cargos que éstos desempeñen en la financiera; c) el funcionamiento de la sociedad, sin embargo, será regulado por las normas generales que rigen las sociedades anónimas, a fin de asegurar unos resultados positivos y una mayor agilidad operativa; d) la participación en otras empresas estará limitada a las de iniciativa directa en el campo de la infraestructura y el asesoramiento y asistencia financiera a -- las empresas, quedando prohibida, por tanto, la posibilidad de tomar participaciones en empresas industriales y comerciales.

El artículo 2 de la ley fundacional resume estos criterios - básicos afirmando que la FINPIEMONTE como instrumento de la programa- ción realiza sus intervenciones para participar en la actuación del plan de desarrollo económico regional siguiendo las prioridades y directrices indicadas en el mismo y operando con criterios de economicidad. La FIN-- PIEMONTE para lograr la mencionada finalidad puede asumir iniciativas y efectuar operaciones para contribuir a la dotación de la infraestructura y a la organización de los servicios necesarios para el desarrollo econó mico y social de la Región y en particular polígonos industriales y com- plejos de servicios destinados a servir a la actividad económica y pro-- ductiva, servicios de asesoramiento técnico-gestional y de formación de - cuadros empresariales, aplicación económica de la investigación, consul- tas y servicio de análisis de mercados, asesoramiento financiero a las - iniciativas de interés regional e iniciativas propias para favorecer la actividad económica en forma asociada.

El capital suscrito inicialmente fue de veinte mil millones de liras pero existía la previsión, en parte realizada, de aumentos inme-- diatos respecto a esta cifra debido a que los objetivos encomendados a - la sociedad requieren grandes inmovilizaciones. En la suscripción de las acciones constitutivas aparte del papel ineludiblemente mayoritario del ente regional se ha permitido la participación de una serie de socios co

mo los entes públicos territoriales, las empresas públicas de naturaleza económica, las sociedades de mayoría estatal, las entidades de crédito y los consorcios de pequeñas y medianas empresas.

Aparte de los fondos constituidos por el capital propio y los posibles beneficios futuros se prevé la emisión de obligaciones y el recurso al mercado financiero y monetario y a los intermediarios financieros por medio de préstamos a medio y largo plazo. Además cuando la región delegue en la sociedad la consecución de una tarea determinada le atribuirá una asignación especial.

Resumiendo el alcance de la intervención de la financiera diremos que ésta se centra en cinco tipos de servicios enumerados tal como fueron recogidos en un documento emanado de la Junta de la región de Piamonte: servicio financiero y crediticio, servicio de formación de directivos, servicio de asesoramiento administrativo y de gestión, servicio de promoción de la investigación y de la asistencia tecnológica y servicio de marketing y de promoción de la exportación.

En el aspecto financiero y crediticio aparte de la posible financiación prestada por la entidad o recibida a través de su garantía la FINPIEMONTE realiza una labor de aproximación entre las empresas y las posibles fuentes de financiación pública y de promoción y difusión de los consorcios de garantía.

La formación de directivos de la pequeña y mediana empresa abarca tanto las actividades del sector industrial como el terciario. En este campo la actuación de la sociedad se dirige a la coordinación de las posibilidades ofrecidas por otras entidades como las uniones industriales, las cámaras de comercio y las asociaciones de pequeñas y medianas empresas para ofrecer unos programas de preparación integrados.

El servicio de asistencia en la gestión y administración se centra en la posible creación de entidades de consulting especializadas

en los problemas específicos de la pequeña y mediana empresa con un énfasis especial en el reto que supone la mecanización a través de los nuevos métodos informáticos y la salida de los fabricados a los mercados exteriores.

La promoción de las actividades de investigación y de asistencia tecnológica va a comenzar con una sensibilización del mundo empresarial en general sobre el tema. La FINPIEMONTE tratará, no obstante, de financiar, en todo caso, aquellos proyectos específicamente relacionados con el desarrollo de la región a la vez que coordina las diversas actividades de investigación ya presentes en el área evitando las duplicaciones y aunando todos los esfuerzos (*).

En el aspecto de ayuda a la actividad exportadora intenta -- desarrollar unas líneas de actuación que configuran un marco completo de facilidades al empresario. En primer lugar se ha tratado de coordinar -- una serie de datos e informaciones sobre mercados exteriores que, aunque existan previamente, se hallan dispersos en varios organismos lo que hacía muy difícil su consulta integrada. También se ha prestado asistencia sobre las cuestiones jurídicas y monetarias que plantea la actividad exportadora. Además se prevé la prestación de ayuda técnica y financiera a los consorcios de pequeñas y medianas empresas para hacerlas capaces de participar en los concursos internacionales de provisión de plantas industriales, la prestación de garantías a la exportación bien directamente, bien a través de empresas mutuas y de la adecuación de las pólizas -- elaboradas por las aseguradoras privadas. Como iniciativa más concreta -- se programó la participación en los certámenes y ferias donde se pudiese difundir el conocimiento de la producción regional tanto en el resto de Italia como en el extranjero. Además se contemplaba la realización de estudios de mercado para sectores concretos en relación con diversos países extranjeros.

(*) R. RUOZZI. Idee per la costituzione dell'Istituto finanziario per lo sviluppo regionale del Piemonte. Rivista dei dottori commercialisti n° 6. Roma, 1969

Para mejorar la competitividad de las empresas regionales, - la FINPIEMONTE se preocupa de elaborar las indicaciones pertinentes que permitan una mejor utilización de los equipos, una racionalización de -- los ciclos productivos, el empleo de las últimas innovaciones tecnológicas, la mejor organización del trabajo y la superación respecto a su calidad de los productos de la pequeña y mediana empresa.

Existen una serie de puntualizaciones de interés a realizar sobre el carácter de la FINPIEMONTE siguiendo el documento elaborado como directriz por la Junta Regional Piamontesa. La primera es su estrecha vinculación a los órganos de gobierno de la región como agencia operativa de ésta en el terreno industrial y por lo tanto la colaboración mantenida con las Consejerías de Presupuestos y de Industria y especialmente, con la Oficina del Plan.

También debe destacarse el rechazo explícito de la participación en el capital de las empresas que queda prohibido a la sociedad, no solo por el peligro de implicarla en costosas operaciones de salvamento, sino por la necesidad de contar con unos recursos ingentes para que esta actividad resulte realmente eficaz.

La forma de sociedad anónima adoptada tiene como finalidad - última además de concederle una agilidad operativa de la que carecería - si tuviese que actuar bajo normas de derecho público, la posibilidad de exigir responsabilidades a sus dirigentes en el caso de que no cumplan - con sus objetivos en la medida que le permiten los instrumentos puestos a su alcance y los recursos con que cuenta. Los directivos de la sociedad son responsables ante el Consejo Regional de su actuación y de la -- adecuación de ésta, tanto a las normas programáticas, como a las instrucciones concretas dictadas en cada coyuntura.

Para realizar las acciones encomendadas, la financiera regional está autorizada a crear sociedades específicas con una estricta delimitación operativa y temporal tal que se circunscriba a la consecución -

de unos objetivos diferenciados durante un plazo fijado en el momento de su constitución.

Dada la profunda imbricación de la sociedad financiera con los órganos representativos de la región se sigue un procedimiento de -- aprobación de las actividades de la primera, proyecto por proyecto. Una vez realizados los estudios pertinentes y elaborado el balance de previsiones el Consejo de Administración de la financiera lo presenta ante la Junta Regional. En el estudio de las previsiones deberán indicarse no solo los recursos financieros necesarios y sus posibles fuentes de provisión, sino también el programa financiero de recuperación de la inversión. Los proyectos deben ser rentables como regla general y permitir al menos que se reintegren los fondos empleados.

Cuando existan intervenciones de un interés prioritario para la realización de los objetivos del Plan de desarrollo y no sea posible la recuperación de los recursos financieros implicados el Consejo de Administración definirá las hipótesis alternativas de cobertura de las pérdidas excluyendo siempre la posibilidad de recurrir al capital social para este fin.

Una vez estudiado el caso de la FINPIEMONTE como financiera pública más evolucionada nos ocuparemos ahora de dos regiones que han -- adoptado a este respecto unas soluciones originales: Lombardía y Toscana.

Lombardía no creó ninguna financiera pública para ayudar a la realización de su plan de desarrollo sino que recurrió a la transformación de la sociedad privada de desarrollo que ya estaba funcionando en la región: la Finanziaria Regionale Lombarda (FINLOMBARDA). Esta resolución se debe en gran parte al buen funcionamiento de la sociedad desde el momento de su creación y a su orientación espontánea hacia la construcción de infraestructura para la debida dotación de la región en este aspecto básico. También tiene que ver esta decisión con la colaboración constante de la financiera con los órganos regionales y el haber trabaja

do conjuntamente en la mayoría de los proyectos emprendidos por aquella - sociedad desde su creación.

Una ley regional fechada el 24 de enero de 1975 autorizaba la participación de la región en el capital de la financiera y fijaba las -- condiciones a que debía estar sometida tal participación.

La exposición de motivos de la ley trata de dar las razones - objetivas por las que la región de Lombardia ha rechazado la creación ex novo de una sociedad financiera y ha preferido participar en una entidad preexistente. Ante todo se arguye las sociedades constituidas directamente por las regiones (y por tanto con el ente regional como socio mayoritario) teniendo en cuenta la escasez de capital del que puede disponerse -- constituyen un instrumento poco eficaz para la solución de los problemas de gran envergadura que se le presentan en el plano financiero y técnico. Debe tenerse presente que, para obviar esta dificultad sería necesaria -- una gran inversión de capital regional en la financiera que, por otro lado, no puede justificarse en tanto que resulte desequilibrada respecto al volumen total de fondos que el ente regional dispone para el logro de sus diversas finalidades y que siempre resulta muy reducido.

En segundo lugar se ha podido observar que, además de los problemas financieros señalados, una nueva sociedad constituida en la región no tendría la posibilidad de ofrecer, al menos en un tiempo razonable, el soporte de asesoramiento técnico-gestional y organizativo que constituye el segundo objetivo fundamental de la intervención del ente regional y en el que una sociedad ya creada goza de una cierta experiencia acumulada.

La ley regional mencionada establece una serie de condiciones previas para permitir la participación de la región de Lombardia en la sociedad FINLOMBARDA: a) que el fin de la sociedad en el futuro sea favorecer la realización del programa de desarrollo económico, social y territorial en concordancia con la programación regional y con los principios -- contenidos en el Estatuto de la Región; b) que la sociedad adopte como ob

jeto social el ejercicio de actividades de naturaleza financiera y no - se ocupe directamente de cometidos industriales o comerciales; c) que - en la sociedad puedan participar las provincias, los municipios y sus - mancomunidades, el resto de entes locales de Lombardia y las entidades y empresas públicas, incluso las sociedades anónimas con mayoría de participación pública; d) que la participación en el capital del ente regional y del resto de entes públicos citados anteriormente no sea inferior al 51 por cien; que se asegure la representación de la Región - en el Consejo de Administración, en el Comité ejecutivo y en el Colegio sindical en una relación no inferior a un tercio del número total de - sus componentes y además de uno de los miembros del colegio sindical; - f) que las modificaciones estatutarias respecto al objeto social de la FINLOMBARDA y en especial en lo previsto por la ley de participación - tenga que ser aprobada en asamblea extraordinaria con un quorum, aun en segunda convocatoria del 90 por ciento del capital social.

Esta última cláusula trata de que no puedan ser modificados los Estatutos sin la aprobación del Ente regional mientras que el resto transforma a la sociedad en un auxiliar financiero de la planificación y programación regional y asegura una representación mayoritaria dentro de los órganos de la sociedad financiera a la región.

Estas modificaciones en el articulado de sus estatutos -- convierten a la FINLOMBARDA en una financiera pública variando radicalmente la naturaleza con que fue concebida. La región puede aprovecharse así de su experiencia y obviar el tiempo de rodaje que toda entidad recién creada necesita para lograr un nivel pleno de operatividad. La sociedad financiera así transformada queda equiparada a las más avanzadas de las financieras de carácter público que hemos examinado contando con su previa vocación hacia los trabajos de infraestructura y respecto a - las tareas de estudios y asesoramiento.

En cuanto a la región de Toscana la idea ha sido diferente y en vez de crear una financiera pública o completar las funciones de -

otra ya existente se ha prestado atención únicamente a dos aspectos entre los que se comprenden en la actuación de las financieras típicas: favorecer el acceso al crédito y facilitar asistencia técnica a las empresas de la región. Nada se ha previsto en cambio respecto a la participación accionaria en empresas industriales o gestoras de la construcción de conjuntos infraestructurales (áreas industriales, obras públicas, -- etc.). Tampoco existe entidad alguna que se ocupe de financiar directamente los desarrollos infraestructurales previstos en el plan regional de Toscana.

Las tareas de apoyo financiero y técnico están repartidas, - además, entre tres entidades distintas: FIDI TOSCANA, TOSCO-PROMUOVI y el Ente Regionale Toscano di Assistenza Tecnica e Gestionale (ERTAG). - Las dos primeras son sociedades en las que la región tiene una posición mayoritaria mientras que el ERTAG es un ente filial de los órganos administrativos regionales.

FIDI TOSCANA, S.A. fue fundada en junio de 1974 con la expresa finalidad de facilitar el acceso al crédito y proporcionar asesoramiento técnico a las pequeñas empresas ubicadas en la región de Toscana.

El acceso al crédito tanto a tipos de mercado como a tipos subvencionados a corto y medio plazo y otras formas de financiación como el factoring y el leasing se facilitan a las empresas de pequeña dimensión que operan en los sectores de interés regional. Se trata de empresas que, aunque no tengan la suficiente garantía, presentan perspectivas válidas de desarrollo y cuya actividad, puede ser dirigida a la consecución de los objetivos fijados en el programa regional de desarrollo económico y en los planes de intervención sectorial.

Para la consecución de estos fines la sociedad ha creado un fondo de garantía que avala los créditos concedidos a las empresas por los bancos y las cajas de ahorro. Este fondo de garantía se ha consti-

tuído con la contribución de los socios, de las entidades mutuas y con ayudas voluntarias. El fondo está abierto a todas las pequeñas y medianas empresas -incluido el artesanado- y a todos los sectores productivos.

El carácter de esta sociedad hace que difícilmente pueda - ser homologada como financiera aunque en el texto introductorio de la propuesta de ley de 1972, se la calificaba como un instrumento de programación al servicio de la región para la concesión de incentivos a las PME regionales.

En la misma fecha de creación de la FIDI, una ley regional hacía nacer al Ente Regionale Toscano di Assistenza Tecnica a Gestionale (ERTAG) para la prestación de este tipo de asesoramiento y que colabora con aquélla y con la TOSCO-PROMUOVI, S.A. que es una sociedad de mayoría regional que trata de prestar asistencia técnica y de gestión y promocionar la producción toscana tanto en el interior como en el exterior del país.

La exposición de las características de las financieras de la quinta generación ha requerido que nos detuviéramos con mucho mayor detalle en su descripción por su importancia intrínseca y por lo que representan sus intentos de emprender un camino diferente de las entidades del mismo tipo operantes con anterioridad. Una serie de cautelas y de nuevos instrumentos han sido arbitrados en sus estatutos a fin de que su actuación resultara lo más útil posible para el desarrollo regional y a la vez que lograsen un equilibrio financiero. Entre estas nuevas iniciativas destacan el control de los órganos regionales sobre los gestores de la financiación, la creación de fondos separados para las actividades de reestructuración de empresas, la constitución de sociedades filiales específicas para cada fin concreto con una duración determinada, transcurrida la cual deberán disolverse, tanto si tuvieron éxito como si fracasaron y la separación entre las tareas de promoción empresarial y de dotación de infraestructura dentro de cada fi-

nanciera . Además, debe anotarse en la constitución de estas financieras su carácter de instrumentos delegados de la región para las tareas que les encomienden especialmente.

Aunque parece que las proyecciones para el futuro formuladas y las intenciones declaradas por las financieras e incluso por los entes regionales promotores están muy lejos de adecuarse con la realidad de su actuación, aun resulta prematuro realizar un juicio definitivo acerca de su validez debido al escaso periodo de actuación que contabilizan. El rodaje y puesta en marcha de una entidad de este tipo comporta la superación de una serie de obstáculos iniciales y la realización de una labor difícil y subterránea durante años.

De todas formas los planteamientos constitutivos de estas sociedades son tan amplios que les permiten realizar cualquier actividad -- que se propongan dentro de cualquier sector con la única excepción importante, para alguna de las financieras más avanzadas, de la toma de participaciones en empresas. No obstante el examen de los propósitos expresados tanto en los Estatutos como en las declaraciones de los responsables de las SFR parecen excesivamente ambiciosos no solo de cara a las posibilidades actuales de estas sociedades, sino en cuanto a la función misma -- que puede llevar a cabo una entidad financiera de desarrollo regional -- aun en las condiciones más optimistas (*).

A pesar de la mayor homogeneidad existente entre estas financieras su actuación responde a un patrón único. Aparte de las diferencias que pueden encontrarse en la letra de los estatutos existen aun mayores divergencias en el desarrollo y orientación de sus actividades que se ha dado en cada una por la extracción de sus dirigentes y las directrices -- elaboradas por parte de las Juntas Regionales de las que dependen. Este resultado parece en buena parte lógico si tenemos en cuenta los diferen-

(*) G. CASELLI. Discussioni e nuovi orientamenti a proposito delle concezioni della società finanziarie regionali. Le Regioni. - Milán, 1973

tes grados de desarrollo de las diversas regiones a las que se ha aplicado un instrumento financiero idéntico, en líneas generales.

g) La Finanziaria Meridionale (FIME)

Aunque esta entidad tiene muchas similitudes con el resto de sociedades interregionales que hemos caracterizado como de la segunda generación y tiene también muchos puntos de contacto con las financieras públicas de carácter regional dedicamos una atención especial a su estudio porque la estructura y el planteamiento adoptados suponen un intento de superación de los defectos advertidos en las SFR creadas con anterioridad.

Aunque se había previsto su creación por la Ley para el Mezzogiorno de 1971, no tuvo lugar efectivamente hasta 1975. Esta demora resulta indicativa de la oposición que existía y que hubo que vencer antes de su instalación definitiva no solo respecto a los entes representativos de las regiones meridionales en cuyo ámbito iba a instalarse, sino a la de las financieras existentes en la zona (INSUD y FINAM) y de la GEPI cuyo campo de acción se centraba, de manera especial, en el sur. A pesar de todos estos inconvenientes la FIME fue constituida el 7 de abril de 1975 con un capital de diez mil millones de liras, cifra que resulta ingente comparada con la de las otras financieras operantes pero que no lo es tanto si tenemos en cuenta la extensión territorial de su zona de actuación y sus propósitos de inversión. La mayoría de las acciones fueron suscritas por la Cassa per il Mezzogiorno (51 %) y el resto por una serie de bancos nacionales de primera categoría.

El objeto de la sociedad se cifra en "la promoción, el desarrollo, la expansión y la reestructuración de sociedades y de manera especial las empresas de pequeña y mediana dimensión que desarrollen su actividad en los sectores industrial y de servicios". Esta delimitación taxativa del campo de actuación está destinada a no incidir en las tareas de FINAM que se ocupa del sector agrícola en la zona meridional.

Las formas de intervención que la ley le atribuye pueden reducirse a cuatro actividades principales: (*)

a) Promover, a través de la participación minoritaria en el capital - de las empresas, el desarrollo de nuevas iniciativas así como la expansión, modernización y potenciación de las existentes en el Mezzogiorno. - Se excluye por tanto cualquier intervención de sostenimiento y salvamento.

b) Concentrar su actividad promocional en el terreno de las empresas de menores dimensiones que, a una elevada capacidad de ocupación, puedan - unir las ventajas de una gestión flexible y el empleo de tecnología moderna.

c) Prestar de forma continuada a las empresas participadas una asistencia global en su gestión que les permita desarrollar ampliamente todas las dimensiones de la actividad empresarial desde el proyecto técnico inicial hasta la promoción comercial del asesoramiento sobre organización a la asistencia crediticia y a cierta particular forma de tutela -- del empresario que consiste en guiarlo a través de la jungla administrativa de las leyes, los reglamentos, las autorizaciones y todo cuanto - - constituyan las relaciones con su entorno económico y jurídico.

d) Finalmente, estimar el despegue de las empresas participadas mediante el rescate de las cuotas suscritas por la financiera y la total asunción, por parte del socio mayoritario, del riesgo empresarial. De este modo su capital pasará a apoyar otras iniciativas independientes y no se - cristalizará en un fondo de dotación de un nuevo e inútil ente de gestión

La FIME actúa siguiendo las posibilidades de propiciar las - condiciones de la zona a la vez que la evolución de la tecnología y tra-

(*) Il Mezzogiorno nella crisi italiana (Rapporto Ruffolo al convegno -- (CESPE). Mondo Economico n° 42. Milán, noviembre 1975

ta de que los empresarios locales estén informados de ambas variable para colaborar con ellos tanto en la asunción de participaciones como en la ayuda en las necesidades de la gestión. Cuando una empresa inicia -- los primeros pasos para su establecimiento, la Finanziaria Meridionale -- facilita sus relaciones con las autoridades centrales y locales a fin -- de recabar los incentivos correspondientes, con los intermediarios financieros que resulten idóneos para obtener facilidades crediticias y -- con los organismos locales para resolver los problemas de emplazamiento físico de la planta. La financiera tienen la ventaja de que puede llevar a cabo con mayor facilidad estas tareas debido a su organización y a los vínculos que posee en relación con los órganos de la Administración. Una vez creada la empresa la FIME le otorga créditos y garantías y le asesora respecto a los temas financieros laborales, administrativos, de marketing, etc.

Entre las innovaciones que propusieron los creadores de esta financiera figura la de no limitarse a examinar los proyectos que le presenten los posibles usuarios o a la realización de actuaciones diseñadas y circunstanciales. La FIME tratará de presentar grupos de proyectos relacionados de manera orgánica y que supongan el impulso necesario para que se realice el despegue y el desarrollo autosostenido de -- las áreas en las que intervenga. Para la identificación de estos proyectos, la financiera debe colaborar estrechamente con los entes representativos de las regiones atendiendo a la formulación de sus planes de -- desarrollo.

Entre sus proyectos inmediatos se cuentan tres tipos de actuaciones a llevar a cabo: a) respecto a los bienes de consumo con vistas a reorganizar, ampliar y diferenciar el aparato productivo del Mezzogiorno, en un afán de prestar una acertada correspondencia y satisfacción de las exigencias concretas del mercado nacional e internacional; b) respecto a los bienes intermedios y de inversión, los cuales resultan muy importantes en el Mezzogiorno; c) respecto a la cooperación con los países del Tercer Mundo especialmente los del área mediterránea con los

que se proyecta crear empresas comunes.

Esta característica resulta también una novedad destacable para una financiera de desarrollo puesto que supone la colaboración - de esta entidad con las instituciones crediticias de países extranjeros. Además se prevé la posibilidad de acceso a los capitales, tecnología y experiencia de los países europeos, especialmente los del área del Mercado Común.

A la hora de diseñar la estructura institucional de la FIME se ha tratado de que no tuviera una orientación de tipo bancario -- que podría retrasar y entorpecer mucho la labor de esa entidad. Su -- personal debe tener una mentalidad empresarial mucho más que típica-- mente bancaria puesto que los recursos financieros son sólo un medio de trabajo de la entidad pero no su principal cometido sino que tiene otros muchos a los que ya nos hemos referido que resultan más relevantes incluso que el de intermediario crediticio.

En los cinco años de existencia de la Finanziaria Meridionale su actividad ha sido muy compleja y su puesta en marcha ha resultado llena de nuevas iniciativas que aun no han cuajado totalmente -- por la breve etapa que está en funcionamiento. Debemos referirnos a -- estas actividades por la novedad que significan respecto a las descri-- tas en el resto de las financieras estudiadas anteriormente.

En primer lugar puede mencionarse la gran labor informativa llevada a cabo por la FIME tanto dentro de Italia como en el exterior. No solo se editaron folletos explicativos de la naturaleza y -- funciones de la financiera, sino que se realizaron una serie de con-- tactos y conferencias divulgativas en el ámbito de los países de la -- C.E.E., especialmente en Alemania. Al propio tiempo se trató de defi-- nir la imagen de la financiera ante los pequeños y medianos empresa-- rios italianos con un mayor énfasis respecto a los radicados en el Me-- zzogiorno. Esta promoción se llevó a cabo por medio de literatura de

divulgación y a través de encuentros con las organizaciones empresariales. Conectada con estas tareas informativas está la labor de coordinación que se ha intentado realizar respecto a las áreas del sur y en relación, tanto a las autoridades regionales, como a los consorcios industriales y al resto de organismos del Estado, que operan en el Mezzogiorno. No puede olvidarse que, dada la beligerancia que ha adquirido el regionalismo en Italia, la existencia de una entidad financiera interregional de carácter estatal no es muy bien vista por muchas de las autoridades regionales que no han renunciado a constituir una financiera estrictamente regional y ligada a la realización de sus planes de desarrollo económico privados.

La técnica que hemos visto que emplean algunas de las financieras de la quinta generación de suscitar la creación de filiales especializadas en tareas concretas, ha sido utilizada en gran escala por la FIME. A finales de 1977 fue instituida FIME-Leasing en cuyo capital participa la financiera en un 60 por ciento siendo suscrito el capital restante por el IMI, ISVEIMER, IRFIS y CIS de manera conjunta. La finalidad de esta sociedad es llevar a cabo la práctica del leasing financiero subvencionado. Se ha llegado a un acuerdo con la sociedad mayoritaria para que ésta prestara parte de su personal además de encargarse de las actividades de promoción, instrucción de solicitudes y administración de la empresa de arrendamiento financiero.

El campo de actuación de FIME-Leasing se circunscribe al -- sector industrial-manufacturero en aquellas actividades que han sido -- previamente incentivadas por el CIPE en reconocimiento de su relevancia de cara al desarrollo. Además de la creación de nuevas plantas industriales, que constituye su objetivo central, puede intervenir en la ampliación y modernización de las ya existentes y en la reactivación de las inactivas. Para llevar a cabo estas actuaciones, aparte de su capital propio, ha obtenido un préstamo del Banco Europeo de Inversiones (BEI) el cual puede ser un ejemplo de la ayuda que las instituciones comunitarias pueden prestar a las entidades financieras de desarro

llo regional enclavadas en los estados miembros.

Los creadores de la FIME tuvieron también en cuenta las necesidades de comercialización de las industrias, promovidas porque resulta inútil obtener unos incrementos de producción que no puedan ser posteriormente colocados en los mercados. Esta necesidad ha dado lugar a la constitución de tres sociedades filiales: SVIME, FIME-Trading y FIMTEC.

La Sviluppo Industriale Meridionale (SVIME) fue creada en 1977 con una participación mayoritaria de FIME del 70 por cien con el fin de establecer en el Mezzogiorno un sistema de comercialización integrado. Después de seleccionar una serie de empresas en base a unos estándares de calidad previamente fijados se ha creado un consorcio entre ellas y se ha intentado comercializar sus productos. Los resultados conseguidos tanto en cuanto a finalidad como a promoción parecen ser satisfactorios aunque la sociedad se halla en sus comienzos.

FIME-Trading es una sociedad que pretende promocionar en las pequeñas y medianas empresas las estructuras de venta, investigación y desarrollo de proyectos y asistencia técnica y financiera de las que carecen y que las situará en pie de igualdad con las grandes empresas. Para realizar esta labor complementaria del pequeño y mediano empresario necesita ser a la vez una red de ventas, una central de compras, un centro de investigación de nuevos productos y un centro de asistencia financiera que instrumente la técnica del factoring.

La FIMTEC creada en 1979 trata de promover la comercialización, dentro y fuera del país, de las instalaciones y la maquinaria producida por las industrias de bienes de equipo ubicadas en el Mezzogiorno. Además ha sido diseñada para prestar asistencia técnica a los empresarios de la zona a los cuales debe aportar la tecnología de vanguardia.

Aparte de estas iniciativas ya realizadas existen otros mu--

chos proyectos referentes a campos concretos en los cuales FIME trata -- de incidir a través de la creación de filiales especializadas. Entre -- los posibles intentos en este sentido destaca el de la constitución de un "Centro de elaboración de proyectos". Este centro sería fundado con la participación conjunta de INSUD, GEPI y FIME y se ocuparía de suscitar nuevos proyectos de manera autónoma buscando posteriormente su financiación. Esta actividad que como vimos tiene tanta relevancia en los países subdesarrollados en los que no solo es necesaria la financiación sino también la identificación y elaboración de proyectos tiene también utilidad en las regiones de menor crecimiento e iniciativa empresarial como el Mezzogiorno.

Aparte de las actividades de información y de despliegue de entidades filiales, la FIME se ha centrado en la toma de participaciones en las pequeñas y medianas empresas complementándola con los préstamos directos y el otorgamiento de garantías. Los estatutos de la financiera exigen que la participación no sea superior al 40 por ciento del capital de la empresa promocionada para evitar llegar a las situaciones de salvamento. Esta cautela no se aplica al caso de las empresas filiales -- constituidas para una finalidad determinada y en las cuales FIME tiene que representar la mayoría del capital para asegurarse su control.

En la labor de promoción que ha iniciado de manera muy activa en estos primeros años ha tropezado con una serie de dificultades -- que, en muchos casos, responden a inconvenientes comunes con las otras financieras y, en otros, son específicas de la zona meridional. Entre -- estas últimas destaca la pretensión de las empresas del Norte de levantar plantas en el Sur para realizar las primeras transformaciones de -- las materias primas que produce esta zona, trasladando los semimanufacturados posteriormente a sus casas matrices donde se realiza la mayor parte del valor añadido.

Para evitar los inconvenientes de toda labor improvisada y -- tratar de corregir en lo posible los defectos observados la FIME ha rea

lizado anticipadamente sus proyectos elaborando un Plan plurianual de actuación correspondiente al periodo 1979/83 (*).

Entre las estrategias propuestas para el futuro por el Plan destaca la reducción del nivel de las participaciones accionarias para evitar la posibilidad de influencia en la gestión de las empresas participadas ampliando en cambio la gama de servicios financieros ofrecidos, entre ellos, las actividades de leasing y factoring. También en este sentido se reconocerá al empresario la posibilidad de rescate aplicando le unas condiciones favorables y unos plazos que oscilan entre los cinco y los siete años.

El Plan preveía la intensificación de las relaciones con la Cassa per il Mezzogiorno, con los institutos de crédito especial y con los órganos de la Administración del Estado para reducir el "periodo técnico" de concesión de bonificaciones. Finalmente traza las grandes líneas de un presupuesto cifrado por modalidades de inversión teniendo en cuenta además los objetivos de las sociedades filiales e incluyendo el número de empresas a apoyar y el número de puestos de trabajo generados.

La Finanziaria Meridionale significa un intento de racionalización de las tareas llevadas a cabo por las sociedades de este tipo -- con anterioridad y una tentativa de superación de las improvisaciones -- que aquéllas acarreaban en el desarrollo de su actividad. Junto a estos intentos de ordenación en los que han pesado mucho los eficaces resultados de las SDR francesas la FIME intenta realizar un tipo de actuación mucho más globalizada y coordinada en favor del desarrollo del Sur italiano. Aunque su planteamiento parece pecar una vez más de exceso de pretensiones y de ambición, las iniciativas llevadas a cabo en el corto

(*) Plan Plurianual de la Finanziaria Meridionale (1979/83). FIME. Nápoles, 1978

periodo de vida de FIME hacen prever que no van a quedar sus funciones en el papel y sus proyectos en el olvido después de las proclamaciones y los discursos iniciales.

Si una vez enumeradas y descritas las sociedades financieras regionales e interregionales repasamos el mapa de Italia observaremos que todas las zonas se hallan comprendidas al menos en el ámbito de una de estas financieras. La única excepción es la región de Trentino-Alto Adigio que solo cuenta con una financiera provincial ubicada en el territorio de Trento. Algunas de las regiones del norte del país poseen una financiera privada y otra pública (Piamonte, Liguria, Emilia-Romana) mientras que otras sólo cuentan con una pública (Friuli-Venezia-Julia, Veneto). El Valle de Aosta está cubierto por la financiera privada de la región vecina de Piamonte mientras que la entidad de carácter privado de Lombardia (FINLOMBARDA) se ha transformado en una financiera pública.

El centro de la península italiana (Toscana, Umbria, Marcas y Lacio) cuyas regiones están servidas por una entidad financiera interregional con mayoría de capital estatal (CENTROFINANZIARIA) cuentan además cada una con una financiera pública.

El Mezzogiorno y si excluimos a las islas de Sicilia y Cerdeña que cuentan cada una con una financiera de carácter público, está cubierto por una entidad interregional de mayoría estatal (FIME) no existiendo de momento financieras regionales de carácter público o privado en la zona.

Aunque las regiones del sur de la península resultan las más necesitadas de ayuda la presencia de entidades como la Cassa per il Mezzogiorno y la FIME cubren gran parte del cometido que debían llevar las sociedades financieras puramente regionales. Además de que el grado de subdesarrollo a vencer y las actuaciones necesarias para iniciar una labor eficaz desbordan las posibilidades de intervención de

entidades del tipo y el volúmen de recursos con que pudieran estar dotadas y los entes regionales se han sentido escépticos respecto a sus posibles resultados.

A pesar de estos inconvenientes, creemos que al igual que -- las regiones centrales, las demarcaciones meridionales crearán sus propias financieras públicas aunque solo se trate de apoyar a los planes económicos regionales mediante un instrumento financiero autónomo. En la formulación de sus tareas deberá tenerse muy en cuenta el rol desempeñado por la Cassa per il Mezzogiorno y por la Finanziaria Meridionale y sus respectivas filiales para no incidir en repeticiones inútiles y -- tratar de obtener una coordinación operativa con aquellos organismos.

Uno de los proyectos de financiera pública regional que no -- ha cuajado todavía es el referido a la Campania que omite las intervenciones en infraestructura para centrarse en la asistencia técnica y financiera y en la participación minoritaria.

En el proyecto elaborado por la Basilicata se destaca que -- las intervenciones actuales de ayuda y promoción a la iniciativa empresarial son prestadas por numerosos organismos de diverso carácter y de forma dispersa sin una coordinación mínima. La financiera regional a -- crear debería ser ante todo un centro de coordinación para todas estas actuaciones que las encuadrarse en beneficio de un desarrollo regional -- equilibrado.

El proceso de creación de sociedades financieras regionales se muestra incompleto y en continua remodelación debido, entre otras -- causas, a la falta de un plan de conjunto previo que suponga la delimitación clara de ámbitos y posibilidades. Ante esta indeterminación que -- favorece la institución de entidades concurrentes, el futuro de las SFR en cuanto a su censo y áreas de actuación resulta imprevisible.

3. Las fuentes de financiación de las SFR

Las distintas formas de constitución de las sociedades financieras regionales examinadas suponen una serie muy amplia de actuaciones que resulta complicado sistematizar. Por otro lado las sociedades no han respondido siempre a las funciones que para ellas se preveía en sus estatutos fundacionales respectivos debido a una serie de causas diversas como las interferencias políticas en su gestión y la lenta gestión del Estado italiano actual en su vertiente regional. Habría que -- añadir aquí que las tareas previstas se han formulado siempre de manera confusa e imprecisa.

Tampoco estaban determinadas con claridad las funciones de las financieras respecto al desarrollo regional ni su colocación en el sistema financiero italiano tanto respecto a las entidades de crédito privadas como a los diversos entes y fondos estatales. La primera característica fue corregida al menos de manera formal en la mayor parte de las financieras públicas creadas en las regiones de estatuto ordinario, pero no así el problema de su ubicación en el contexto del sistema financiero que sigue sin establecerse de manera definitiva.

El aspecto de captación de recursos ofrece muy pocas particularidades puesto que en todos los casos las SFR operan con fondos propios. Es cierto que en los estatutos fundacionales se prevé siempre la emisión de obligaciones pero esta posibilidad no ha pasado de ser letra muerta. Existe una serie de inconvenientes legales como el tratamiento fiscal de estos títulos en las mismas condiciones que los emitidos por cualquier sociedad privada sin tener en cuenta las desgravaciones que serían necesarias dados los fines perseguidos y las dificultades con -- que se enfrentan estas entidades. Hay otros inconvenientes como la ausencia de mercados de valores locales en muchas de las regiones donde se ubican las financieras y el hecho de que en las grandes Bolsas del país estos títulos no poseen ningún atractivo. No se han puesto en prác

tica mecanismos semejantes a los empréstitos colectivos franceses que son garantizados por el Estado con el fin de favorecer su colocación.

Tampoco en el caso del capital se ha previsto ningún incentivo ni facilidad del estilo de asegurar un dividendo en los primeros años de vida de las sociedades que se estiman como los más difíciles de su andadura. El resultado ha sido en muchos casos la necesidad de presiones gubernamentales para que las entidades de carácter privado (bancos, cajas de ahorro, sociedades de seguros) tomaran parte en la suscripción del capital de las financieras.

Existen otras fuentes de recursos previstas a partir de la liquidación de las participaciones tomadas en las empresas una vez cumplida su función de ayuda al despegue de aquéllas y por otra parte de los beneficios dimanantes de esta actividad y de la ayuda financiera prestada. También la asistencia técnica y de gestión debía dar lugar teóricamente a unos honorarios a favor de la financiera.

Pero lo cierto es que solo de una manera esporádica se han logrado enajenar las participaciones tomadas por las sociedades financieras debido en casi todos los casos al mal planteamiento de las empresas en las que han tomado parte. De todas formas y dado el derecho que tienen el resto de los accionistas a adquirir participaciones en poder de la financiera, lo ejercerán solo en el caso de que la empresa sea un éxito, dejando sin ejercitar tal opción cuando aquélla se muestra como no rentable. Esto hace que los rendimientos de la cartera de participaciones resulten nulos o negativos al desaparecer las empresas provechosas cuyos beneficios deberían compensar las pérdidas del resto de las entidades participadas. Los honorarios derivados de la prestación de asistencia técnica y de gestión no han representado un capítulo relevante debido a la casi nula presencia de estos servicios que debían ser básicos en cuanto a la actividad de promoción llevada a cabo por las financieras pero, que en la mayoría de los casos, no han sido estructurados aún.

Los préstamos y ayudas financieras concedidas a las empresas de las regiones respectivas, participadas o no, han supuesto unas tasas positivas aunque ínfimas de beneficio.

Los resultados más importantes que han servido para equilibrar las cuentas de explotación de las sociedades financieras regionales o al menos para disminuir sensiblemente el saldo de las pérdidas contabilizadas han sido las inversiones no relacionadas con su objeto social. Entre estas últimas que, unidas a los activos estériles, han venido representando en los ejercicios recientes alrededor del cincuenta por ciento de los fondos totales destacan los depósitos mantenidos en el sistema bancario y los títulos de empresas extrarregionales o emitidos por el Estado que han pasado a formar parte de su Cartera según el estudio llevado a cabo por el profesor F. Milano (*).

En cuanto a los depósitos, se podría pensar que su constitución se debe a que las sociedades financieras que cuentan en su mayoría con una corta existencia no han encontrado aún los proyectos idóneos en los que invertir sus fondos líquidos y los mantienen, a la expectativa en otros establecimientos de crédito. Esta suposición no puede sostenerse si tenemos en cuenta la situación de las entidades más antiguas que tienen ya un cuarto de siglo de existencia y en las cuales este tipo de empleo adquiere unos altos porcentajes, similares a los de las sociedades de reciente creación. La explicación podría venir de que las financieras tratan de colocar parte de su patrimonio en situación segura y con unos rendimientos constantes y mayores de los que le proporciona su actividad propia. Este tipo de actuaciones que parecen razonables desde el punto de vista de la maximización del beneficio y la reducción del riesgo no resulta muy adecuado respecto a unas entidades cuya finalidad prioritaria es promover el desarrollo regional y cuyos fondos son muy limitados frente a una tarea ingente e ilimitada.

(*) F. MILANO. Le finanziarie regionali ed interregionali in Italia: -- primi risultati di un'esperienza. op. cit.

La inversión en títulos valores para constituir una cartera de renta demuestra más rotundamente, si cabe, la voluntad de emplear - una parte sustancial de sus recursos en una inversión permanente de carácter contradictorio respecto a la marcada por sus Estatutos al señalar su objeto social.

Es cierto que el coste de los fondos gestionados por las financieras regionales es mucho más bajo que el que recae sobre el resto de los intermediarios crediticios debido a su empleo masivo de capital propio pero también resulta comprobable que los gastos estructurales - que constituyen el margen de intermediación resultan más elevados debido al exceso de personal implicado en la gestión de unos medios muy limitados y a la necesidad de mantener un staff de expertos relativamente amplio para realizar las tareas de asesoramiento.

En algunas de las sociedades financieras públicas creadas - más recientemente se prevé aparte del capital la existencia de unos -- fondos especiales de asistencia técnica, financiera y organizativa que serán gestionados y contabilizados independientemente de las actividades normales de la entidad. En otras se establece que los proyectos no rentables o de salvamento recibirán una subvención especial del Ente - regional. Este principio, que está inspirado en la actuación de los bancos de desarrollo de otros niveles, trata de separar las operaciones -- que se estiman subvencionadas o concedidas en condiciones "blandas" de aquéllas a las que se exige una rentabilidad positiva y acorde con la usual del mercado de capitales.

La prohibición de tomar depósitos y la imposibilidad práctica de emitir empréstitos y recibir créditos de la banca y cajas de ahorro han reducido a estas entidades a la utilización casi exclusiva de sus fondos propios. Llegados a esta conclusión resulta lícito preguntarse si las sociedades financieras regionales italianas son en la actualidad intermediarios crediticios o si no se trata, en el mejor de los casos, de fondos de reparto de unos recursos subvencionados procedentes

del presupuesto regional o de las aportaciones de otras entidades financieras y organismos públicos (*).

a) La dotación de capital propio

La cifra de capital de las financieras resulta muy relevante para el desarrollo de sus funciones debido a que en la práctica no cuentan con recursos adicionales para ello, debido a una serie compleja de causas.

Los suscriptores del capital de las sociedades financieras adoptan un espectro muy amplio, que comprende los entes regionales, las entidades de crédito privadas, las empresas de seguros, las sociedades de carácter industrial, los particulares y el Estado. Este último puede participar a través de una entidad de crédito pública, de un ente de gestión o directamente. Según el predominio de unos u otros accionistas la financiera se define como pública o privada. En el primer caso y dependiendo de quien es el accionista mayoritario puede ser pública estatal o pública regional. La composición del accionariado tiene no poca incidencia en el desarrollo posterior de las operaciones de la financiera en cuanto a que su actuación aparece ligada a unos u otros intereses y tiene un grado de independencia diferente en cada situación.

En las financieras públicas de carácter regional el capital público perteneciente a la región es mayoritario y en algunas de estas sociedades casi exclusivo. La tendencia observada en los últimos años es la de aumento de la participación de los entes regionales, debido a que los intereses privados intentan retirarse en razón a las pérdidas continuadas que experimentan por regla general estas financieras.

En las financieras públicas con carácter interregional es la

(*) R. PILLINI. Finanziamenti regionale o riforma del credito. Il Comunismo Democratico n° 4. Roma, 1971

Administración Central la que cuenta con la mayoría del capital a través de organismos tales como la Cassa per il Mezzogiorno, el IRI, el IMI y el EFIM.

La Cassa per il Mezzogiorno ocupa un papel predominante en la financiera agrícola FINAM desde su fundación mientras que el IRI domina a través de la Società di Partecipazione Azionarie (SPA) la sociedad financiera SPI. En INSUD participan con unos porcentajes importantes la Cassa y el EFIM. En CENTROFINANZIARIA participa de forma mayoritaria aunque no dominante el Istituto Mobiliare Italiano (IMI).

En las financieras de carácter privado son los intereses de organismos de este tipo los predominantes aunque no se haya excluido la presencia de partícipes de carácter público, pero siempre en posición minoritaria.

Tomando como ejemplo paradigmático FINLIGURE veremos que -- los bancos y compañías de seguros de naturaleza privada participan en un 48,6 por 100 mientras que el IRI ha adquirido un 30 por 100, el IMI el 10 por 100, los entes públicos regionales (provincias, municipios y Cámaras de Comercio) un 8,3 por 100 y un grupo de empresas privadas el 3,1 por 100. FINEMIRO tiene como característica peculiar el haber sido constituida por veinte Cajas de Ahorros y Montes de piedad de la región Emilia-Romaña, mientras que FINLOMBARDA se distingue por haber pasado de ser una entidad privada a convertirse en una financiera pública al servicio de la región de Lombardía por un cambio en la distribución de su capital social.

Resumiendo las características del accionariado de las SFR diremos que destaca en él la gran participación en conjunto del sector público nacional y regional a través de unos u otros organismos interpuestos. A continuación se sitúa la banca, tanto pública como privada, y las cajas de ahorros (*). Las compañías de seguros de ámbito nacio--

(*) G. LO. CUOCO. Società finanziaria e controlli bancari. Giurisprudenza Commerciale. Milán, 1979

nal tienen una pequeña participación y aún es mucho menor, pudiéndose calificar de episódica la suscripción de los particulares.

b) La captación de recursos ajenos

Las SFR deberían intentar la captación de recursos ajenos -- que potenciase su acción respecto al desarrollo regional y que no las - dejase reducidas a repartidoras de fondos subvencionados y, en ocasiones, obtenidos de entidades que podrían emplearlos más eficientemente.

Al referirnos a los medios financieros que las regiones pueden utilizar para llevar a cabo su desarrollo comentábamos que, dada la exiguidad de los ingresos fiscales propios, buena parte de las esperanzas de crecimiento de estos espacios están centradas en las sociedades financieras regionales. Pero estas entidades deben ser entendidas como catalizadoras del ahorro de la región y de los fondos captados tanto fuera como dentro de su área de actuación. Los fondos propios aportados -- por las regiones a las financieras que les pertenecen deben ser sólo - una parte pequeña de sus recursos vertidos sobre el desarrollo sirviendo únicamente como garantía y para la adquisición de participaciones -- llevando a cabo el grueso de su intervención en base a recursos ajenos. Si las regiones se limitan a detraer una parte de su escaso presupuesto para dotar y ampliar el capital de las financieras y a hacer frente a - sus pérdidas, los recursos con que cuenta el erario regional seguirán - siendo tan escasos como siempre y la acción en pro del desarrollo nunca alcanzará el nivel preciso para darle el impulso inicial necesario.

Los recursos ajenos pueden obtenerse en forma de créditos a corto y largo plazo concedidos por los órganos financieros regionales - nacionales o extranjeros, mediante la captación de depósitos y a través de la emisión de empréstitos.

Los Estatutos de las diferentes sociedades financieras prohiben expresamente la posibilidad de admitir depósitos para no incidir en

el campo de los intermediarios financieros clásicos a la vez que no prevén la posibilidad de tomar préstamos de otras entidades crediticias. La única vía existente es la emisión de obligaciones en el mercado financiero.

A todas las financieras regionales e interregionales se les ha reconocido la posibilidad de esta emisión excepto a la INSUD y a la SPI. Ninguna de ellas tiene en cambio la posibilidad de obtener algún tipo de garantía estatal al estilo francés ni siquiera la que podrían otorgarles los Entes regionales excepto en los casos de la FILSE y la FINPIEMONTE. Respecto a la financiera ligur, los empréstitos tienen la garantía expresa de cada uno de los socios de la propia entidad mientras que las emisiones de la sociedad piemontesa son las únicas en las que se prevé que puedan ir acompañadas de la garantía regional.

Sólo en algunos casos concretos, como el de la CENTROFINANZIARIA, se permite que las obligaciones a emitir sean convertibles en acciones con todas las ventajas que esta modalidad puede otorgar. En la práctica este medio de obtención de recursos, que significa la emisión de obligaciones y que en Francia ha resultado tan fructífero, no ha sido empleado aún en Italia por las financieras regionales. Los motivos de esta inhibición hacia un medio indispensable de captación de recursos se resumen en el temor al fracaso de las emisiones que tienen los gestores de estas entidades y, en gran parte, de manera fundada.

Con unos resultados desequilibrados y una labor de pequeño alcance y menor prestigio entre los empresarios de la región en la que se enclavan, sin la garantía pública del Estado o de la región y sin la posibilidad de que estos títulos tengan un mercado privilegiado en base a los intermediarios financieros de la región no resulta extraña la renuencia a la utilización de este instrumento por parte de las financieras regionales.

Una fuente adicional de recursos o al menos de recuperación

de los poseídos inicialmente consiste en la enajenación o "movilización" de las participaciones realizadas. Mediante la transmisión de las acciones suscritas, la financiera recupera una parte de las sumas invertidas y puede dedicarlas a la promoción de nuevas empresas aumentando con la rotación, la operatividad de sus fondos.

Las SFR, de acuerdo con su objeto promocional, sólo deben mantener su participación mientras la empresa está asegurando su estabilidad económica pero después deberá ser cedida por un precio que tenga en cuenta el rendimiento del capital invertido en la suscripción de las acciones. Esta premisa, sin embargo, resulta mucho más fácil de enunciar que de cumplir debido a que no existe un mercado fluido de títulos de pequeñas y medianas empresas ya que el período de consolidación de estas unidades de producción tiende a alargarse indefinidamente. En esta situación influye mucho el cuidado inicial que se tuvo para tomar la participación y la influencia de los motivos políticos y socioeconómicos que existieron en tal decisión en detrimento de la viabilidad económica.

En las financieras públicas de las regiones de estatuto ordinario o de la quinta generación, aparte de los recursos tradicionales se han arbitrado una serie de apoyos complementarios procedentes de la región y que en algunos casos responden a una sana decisión de separar las intervenciones "ordinarias" o rentables de las "extraordinarias" o guiadas por motivos sociopolíticos sin tener en cuenta su viabilidad.

La financiera que desarrolló un papel pionero respecto a estos fondos fue FRIULIA perteneciente a la tercera generación, es decir, a las financieras públicas de las regiones de estatuto especial y que creó un fondo de intervenciones especiales dotado con la renta de unos impuestos específicos. Al plantearse la creación de las financieras públicas en las regiones de estatuto ordinario la mayoría de ellas adoptaron la idea, más o menos transformada, de la contribución directa de la región aunque en algunas ocasiones no adopta la forma de fondo sepa

rado sino que se trata más bien de una especie de préstamo o de subvención a la gestión entendida de manera implícita.

ERVET recibe anualmente una "contribución extraordinaria" de la Región, para ejecución de los programas de intervención regional -- mientras que a FILSE se le dota de fondos "para la ejecución de proyectos y para la realización de intervenciones específicas". A VENETO-SVILUPPO se le entrega una "ayuda anual" mientras que los estatutos de la FILAS prevén que "la financiera administre fondos especiales de la región y de otros entes". En el resto de las regiones se hace alusión en los estatutos constitutivos a las contribuciones que de manera general efectúa la región a su financiera.

4. Los ámbitos de actuación de las financieras regionales.

Una vez realizada esta disgresión sobre los orígenes de los recursos con que están dotadas las financieras regionales, vamos a tratar de centrarnos en las actividades desarrolladas utilizando esos mismos medios de financiación. Ya nos hemos referido anteriormente a la diversidad de planteamientos de estas instituciones y a los diferentes contextos y finalidades con que han sido concebidas. Pero existe una serie de funciones alrededor de las cuales gira la actividad de la mayoría de estas entidades si bien adoptando en cada caso un énfasis diferente: la participación en el capital de las pequeñas y medianas empresas, la prestación de todo tipo de asistencia incluida la financiera y las garantías y avales y la intervención en la dotación de infraestructura. Además es necesario referirse a las relaciones entre las sociedades financieras y los planes de desarrollo regional. Al menos en el caso particular de las financieras públicas estas sociedades son el brazo ejecutor, por parte del ente autonómico, de todas las implicaciones de financiación que supone la programación regional.

Es preciso señalar de nuevo que a pesar de que en los planteamientos contenidos en los estatutos de estas sociedades se diseñaban una serie de ambiciosos proyectos, en realidad han sido muy otras sus actuaciones e incluso han dedicado una parte considerable de sus recursos a intervenciones que no son compatibles con sus funciones de promoción del desarrollo atendiendo a motivos de rentabilidad financiera e intentando únicamente lograr un equilibrio en sus resultados.

Si la actuación financiera no ha sido excesivamente brillante, aún lo ha sido menos la que podemos denominar empresarial y que significa la introducción de todos los demás elementos (capacidad empresarial, asistencia técnica) que son precisos para el desarrollo económico.

a) Las sociedades financieras y los planes de desarrollo regional

Las características de constitución y de capital de las financieras regionales marcan su relación con la planificación económica, llevada a cabo en esa instancia territorial(*). A este respecto debe distinguirse entre las financieras privadas y las públicas. Estas últimas, tanto las creadas en las regiones de estatuto especial, como las surgidas posteriormente en las demarcaciones de estatuto ordinario, se declaran en sus normas fundacionales íntimamente ligadas a las directrices de la programación regional. Esta finalidad se destaca sobre todas las demás, tanto en las leyes regionales que autorizan la constitución de estos entes, como en su desarrollo estatutario. El resto de actividades desarrolladas por las financieras (participación en empresas, asistencia técnica y crediticia, promoción de la infraestructura) son solo un apoyo en distintos campos a las previsiones del Plan, del cual la entidad se muestra como instrumento clave en el aspecto financiero.

(*) G. MOSSETTO. Programmazione e Regione. Il momento della verità. Mondo Economico n° 49, Milán, diciembre 1978

F. LO IACONO. Programmazione regionale e "Finanziaria" quale strumento di produzione dello sviluppo. I Comuni d'Italia Rimini, 1973

Las financieras de carácter privado aunque de una manera más incidental no dejan de referirse en sus textos fundacionales a que sus actividades se desarrollarán en el marco de la programación económica y territorial de la región en la que se enclavan. Esto no significa, no obstante, una atadura tan fuerte con los Planes de desarrollo regional como la de las financieras públicas no constituyéndose en sus potenciales ejecutores como aquellas. Solamente refleja el compromiso de actuar dentro de las directrices marcadas por la programación sin tomar iniciativas que colisionen de algún modo con ella.

Italia comenzó a utilizar la programación indicativa como -- instrumento de desarrollo en el ámbito nacional a partir de 1966 aunque anteriormente había sido empleada a nivel inferior en las regiones que podían aplicarla, es decir, las de estatuto especial. En teoría, el -- Plan nacional surgió como resultado final de un proceso de armonización y síntesis de las necesidades sentidas por cada una de las regiones en -- los diversos sectores económicos más que como una idea impuesta desde -- la Administración Central aunque acabase convirtiéndose en esto último con el tiempo.

Los resultados de la planificación nacional fueron, en todo caso, mediocres y como ocurrió en otros países, los Planes económicos -- iban por un lado y la actuación de las autoridades administrativas centrales por otro distinto, en cuanto a las inversiones realizadas y la -- ordenación del aparato administrativo para su consecución (*).

Los hacendistas italianos han solicitado en reiteradas ocasiones la modificación sustancial de las instituciones, que se estimaba necesaria para el éxito de la programación además de la reforma del pre supuesto de la administración del gasto público y de las relaciones actuales entre Estado y empresa.

(*) G. RUFFOLO. Rapporto sulla programmazione. Laterza. Bari, 1973

La planificación a nivel regional ha tenido una serie de características diferenciales respecto a la nacional en cuanto se dirige a la solución de los problemas locales de estancamiento, depresión y paro, además de la distribución equilibrada de la actividad productiva. Esto significa una prioridad absoluta para las funciones correctora y redistributiva de la renta (*).

Por iniciativa de los entes autónomos se reunieron a partir de 1967 unas Conferencias Regionales de Programación Económica (CRPE) donde fueron debatidos los problemas más acuciantes de cada área económica. De estas Conferencias surgió una serie de esquemas generales que tenían el objetivo esencial de servir como orientación en adelante a los planes de desarrollo regional. Examinando las conclusiones de tales reuniones puede constatar que la consecución de los fines programados en cada caso se supone ligada a intervenciones diferenciadas en la estructura económica de la región que sirvan como catalizadores de su desarrollo.

Los documentos emanados a partir de estos grupos de trabajo comienzan con un estudio de la situación económica y social existente en el momento de su convocatoria, profundizando en las dificultades por las que atravesaban los diversos sectores y las zonas dentro del territorio regional. A continuación proponen una serie de soluciones e indicaciones respecto al tipo de desarrollo posible y deseable en cada uno de los aspectos contemplados.

Aparte de los problemas particulares y específicos de cada una de las regiones destaca, por su generalidad, la referencia al tratamiento de la pequeña y mediana empresa (**). Esta preocupación común

(*) A. ANDREANI. Enti economici regionali e Società per azioni dipendente delle Regioni. Regioni e organizzazione amministrative. Florencia, 1971

(**) F. PARRILLO. Finanziamento delle piccole e medie imprese. Rivista di politica economica, Roma, 1971, y Problemi di finanziamento dei minori organismi produttivi. Credito Popolare n° 5-6. Roma, mayo-junio 1973

deriva tanto de las especiales necesidades de las unidades de producción citadas como de la importancia que tienen en cuanto a la proporción de empleo generado que para el conjunto del país ha alcanzado en los últimos años alrededor del setenta por ciento del total del sector secundario. Además de que se estimaba, acertadamente, que las empresas de menores dimensiones son más adecuadas para lograr una ubicación equilibrada de los emplazamientos industriales y para completar los huecos de un tejido económico desigual, constituido en muchas de las regiones italianas por una serie de grandes empresas dedicadas a la fabricación de un solo producto.

Al llegar al planteamiento de los problemas más acuciantes y de las estrategias adecuadas para su resolución entra en juego el papel que las regiones esperan que desempeñen las sociedades financieras, a través de sus intervenciones, siguiendo las indicaciones del Plan (*).

No puede decirse, sin embargo, que se haya delimitado claramente el campo de su intervención ni, mucho menos, que se haya llegado a la completa unanimidad entre las regiones sobre las funciones que las sociedades financieras deben desempeñar para apoyar su desarrollo. No obstante, del cotejo de los distintos documentos pueden diferenciarse una serie de posibles actuaciones que podemos agrupar como funciones promocionales para un desarrollo económico regional equilibrado, funciones de intervención en los procesos de reconversión, concentración, reorganización y ampliación de las empresas y funciones de asistencia técnica y empresarial (**).

Las tareas promocionales se centran en la proposición de iniciativas que incrementen la renta y el empleo local contribuyendo además a la diversificación sectorial y espacial de la actividad productiva.

(*) M. RESTA. La finanziaria regionali como strumento di sviluppo. Ricerche Economiche n° 1. Venecia, marzo 1965

(**) L. BRUNI. Funzioni di una società finanziaria regionale nel quadro della programmazione. Atti del Convegno. Turin, marzo 1974

va. Dentro de estas tareas se destaca la preocupación especial por las zonas más deprimidas en las que no existen economías externas y la tradición empresarial es débil y tropieza con numerosos obstáculos.

La intervención en los procesos de reconversión, concentración, reorganización y ampliación persigue adaptar a las empresas a -- las condiciones imperantes en el mercado. Se añade siempre, a este res-- pecto, que aquéllas deberán tener posibilidades efectivas de desarro-- llar sus objetivos de producción para que se les conceda la ayuda de -- la sociedad financiera pero esta sabia medida aunque recogida en gran número de estatutos no ha sido adoptada en todos los casos con lo que, como veremos, se ha implicado a estas entidades en operaciones de salva-- mento difícilmente justificables.

Las pequeñas y medianas empresas no pueden, por sus propios medios, procurarse los conocimientos técnicos y de gestión necesarios para mantenerse actualizadas y en un plano competitivo por lo que las financieras regionales deben aportarles también su asesoramiento en es-- te campo.

La función básica de las sociedades financieras tal como se formula en los más caracterizados planes regionales es de estímulo, de asistencia continua y de apoyo permanente a las empresas, pero siempre en el marco de unas relaciones complementarias y no sustitutivas de la responsabilidad empresarial.

Recojamos por último que las regiones deprimidas y de me-- nor crecimiento relativo intentan que la sociedad financiera estableci-- da en su territorio proponga una serie de proyectos viables para que -- puedan ser utilizados los ahorros de sus habitantes y no sean transfe-- ridos a otras zonas más desarrolladas por falta de peticiones locales de crédito racionalmente atendibles. Estas actividades de preinversión e identificación de proyectos llevadas a cabo por la financiera consti-- tuyen a su vez una guía para la programación regional.

Resumiendo las relaciones de los planes de desarrollo elaborados por las regiones con las sociedades financieras, diremos que en casi todas éstas se recoge a nivel estatutario una voluntad de encuadramiento dentro de la programación. Este encuadramiento se convierte en una íntima conexión entre financiera y plan en las financieras públicas que se consideran como el brazo operativo, en el terreno crediticio, de la administración regional (*).

Estas relaciones tan cuidadosamente definidas no han pasado sin embargo, del papel teórico en la mayoría de los casos. Las causas deben ser buscadas en la falta de operatividad de la planificación regional, debido en gran parte a la inadecuación de los órganos administrativos que deben llevarla a cabo y a la inexistencia de coordinación en la práctica entre la oficina regional del plan y los gestores de las sociedades financieras. En el mejor de los casos y en las regiones más desarrolladas del norte del país existen unas vagas indicaciones generales pero no una coordinación estrecha que relacione las actuaciones de la financiera con un apartado del Plan y con los proyectos específicos que éste propone para llegar a unos resultados concretos y un impulso eficaz de cara al crecimiento regional.

La nueva orientación de las sociedades públicas de desarrollo hacia la dotación de infraestructura cuya construcción parece que les va a ser encomendada en gran parte, hace prever una mayor coordinación entre el plan regional y la actuación de las sociedades financieras al menos en este campo concreto.

De todas formas estas relaciones entre gobierno regionales y financieras de desarrollo están llamadas a incrementarse en el futuro debido a que los medios de financiación del plan por parte de las -

(*) M.A. CARNEVALE. Rapporti fra Ente Regione e finanziarie. Notazioni e problemi. Rivista amministrativa. Roma, 1979

haciendas autónomas son muy escasos y a que el poder de las regiones para influir en la actividad inversora del resto de los intermediarios financieros es, en la mayoría de los casos, limitada (*).

Ante esta situación parece que la única solución viable para lograr una intervención eficaz que suponga el éxito del plan, es la elaboración de una serie de principios que sirvan de guía a las sociedades financieras. Es cierto que los medios de éstas tampoco son excesivamente abundantes pero utilizados estratégicamente en ciertos sectores y en ciertas inversiones claves pueden tener un efecto catalizador sobre el desarrollo regional.

Tales posibilidades obligan a un encuadramiento de las financieras en relación con los órganos encargados del plan para evitar duplicaciones innecesarias y obtener, por medio de la coordinación, dentro de la mutua independencia un aprovechamiento más intenso de los escasos recursos confiados a la región.

En el caso de la Finanziaria Meridionale, a pesar de que se trata de una entidad interregional con mayoría de capital perteneciente a la Administración Central, se han tratado de articular con seriedad - las relaciones entre su intervención y los lineamientos de los Planes - de las regiones de su zona de acción. Además la intención de actuar por bloques integrados dentro de las intervenciones previstas en los programas de desarrollo puede llevar a un servicio eficaz y coordinado realmente con la planificación regional.

b) La participación en el capital de las pequeñas y medianas empresas.

A excepción de algunas de las financieras públicas creadas - en los últimos años en las regiones de estatuto ordinario que excluyen

(*) S. LOMBARDINI. Le finanziarie regionali per lo sviluppo. Il Giorno. Milán, 14 junio 1975

expresamente la toma de participaciones en empresas poniendo de relieve los graves peligros que encierra esta actividad y la gran cantidad de recursos necesarios para que tenga resultados efectivos, el resto de las sociedades regionales tienen este campo como uno de los más característicos de su cometido.

Dentro de la aceptación de esta técnica como medio de actuación existe la posibilidad de que se limite la participación a una posición extremadamente minoritaria o que se permita adquirir a la sociedad financiera el control de la sociedad participada. Algunas de las entidades que han optado por la participación minoritaria prevén la posibilidad de convertirse en dominantes en casos especiales aunque en ocasiones este paso debe darse ineludiblemente por la fuerza de los hechos debido a la situación en que puede llegar a encontrarse una empresa participada y al retraimiento del resto de los socios ante tales circunstancias, aunque no esté previsto en los estatutos de la financiera (*).

Las sociedades financieras que aceptan en sus textos fundacionales la posibilidad de una participación mayoritaria o que la permiten en la práctica pueden llegar a este resultado a través de la creación directa de las unidades productivas de las que cederán, en su caso, una parte minoritaria a otros participantes (financieras de promoción), o bien tomando una participación en una empresa ya existente (financieras de participación).

La primera actuación no ha sido muy frecuente y además sólo se ha llevado a la práctica por dos de las financieras existentes. La promoción de una empresa que alcance un tamaño óptimo (en cualquiera de los sectores) supone una gran cantidad de medios financieros además de los elementos personales especializados que son difíciles de hallar en las regiones de menor desarrollo y que en muchos casos deben ser reclu-

(*) C.C. CORDUAS. Le partecipazioni industriali delle finanziarie regionali. Rassegna Economia. Nápoles, julio-agosto 1976

tados entre el personal asesor de la propia sociedad financiera con lo cual ésta no podría seguir prestando sus servicios de asesoramiento al resto de las empresas regionales.

Los riesgos de tomar la iniciativa en la creación de una empresa resultan ingentes puesto que la financiera se juega su prestigio en cada proyecto. Además una vez emprendida una actividad se ve obliga da a continuarla aunque no resulte remuneradora debido a las consecuen cias de imagen que se derivan del abandono de cualquier iniciativa que se supone muy estudiada y sopesada por la financiera, desde que se pre paró el proyecto inicial.

Es cierto que en algunas de las regiones y de los sectores que se consideran prioritarios no existe ninguna posibilidad de que -- sean llevados a cabo los proyectos por los empresarios de la zona, -- bien por falta de preparación, de tradición empresarial o de condicio nes ambientales favorables. Pero esta tarea desborda la capacidad de -- una financiera de ámbito regional y debería ser llevada a cabo por -- otro tipo de organismos bien estatales o regionales especializados o, -- al menos, no emprenderse sin haber agotado todas los cauces posibles.

La participación mayoritaria puede venir provocada por la - adquisición de una participación en una empresa ya creada que se inten ta controlar por la importancia de su producción de cara a la dinámica regional y que se estima debe ser orientada en un sentido determinado. Más frecuente es la toma de participación en empresas por la acuciante necesidad de evitar su caída porque se estima que provocará un incre mento del paro o se interrumpirá un servicio o una producción vital pa ra la comunidad regional.

Estos planteamientos, que en principio parecen razonables, - tienen el grave peligro de ser manipulados por influencias políticas y convertir a la financiera en una institución de salvamento a cualquier

precio de empresas inviables (*).

Para los poderes políticos locales, el manejo de la financiera regional como instrumento de influencia representa una tentación pocas veces resistida. Las cláusulas de los estatutos que recogen la posibilidad de participar en el capital de riesgo de las empresas resultan un campo abonado para estas pretensiones, en detrimento de los verdaderos fines de la sociedad.

Sin embargo la participación limitada a cuotas minoritarias puede resultar útil y constituir un instrumento eficaz en cuanto que la financiera logre interesar a un gran número de colaboradores privados en sus proyectos. Su éxito a este respecto se medirá por el capital ajeno que logre asociar por cada unidad de capital propio invertido.

Para lograr tal propósito la sociedad financiera debe suscribir cuotas minoritarias en empresas una vez establecidas y probado tras cuidadosos estudios iniciales que tienen asegurada la viabilidad y que resulta posible su pronta enajenación para invertir el capital recuperado y los beneficios en otras empresas que deban ser promovidas a continuación. Esta forma de actuar lleva a que puedan intervenir en un gran número de iniciativas y que faciliten unos medios financieros al resto de los accionistas que al menos para los proyectos de pequeña y mediana dimensión, serían imposibles de obtener a través del mercado de capitales.

Esta actuación solamente será eficaz si la comercialización de las acciones adopta una secuencia ágil y si la financiera toma participaciones fácilmente negociables. Cuando esto no ocurre, la función de la entidad queda desnaturalizada y aquélla se convierte en una sociedad de cartera en la que se van acumulando las pérdidas provocadas

(*) A. COLOMBO. Le finanziarie regionali: scopi e funzioni. Banche e Banchieri. Milán, septiembre 1974

por los resultados de las empresas inviables que se ve obligada a sostener. Esta situación provoca una distribución altamente ineficiente de los escasos recursos regionales entre los que se cuentan los confiados a las financieras participadas por los entes autónomos representativos de la región.

Pero además de los peligros indicados se corre el riesgo de llegar a una inevitable situación mayoritaria ante la retirada del resto de los accionistas cuando la trayectoria de la empresa no discurre por los cauces normales de obtención de beneficios. Entonces se produce la situación de salvamento aludida anteriormente en la que la financiera se ve envuelta de manera ineludible, con grave daño a su patrimonio y para el resto de las iniciativas emprendidas coetáneamente.

Las actividades de salvamento se prestan como ya hemos apuntado a todas las presiones oportunistas y pseudopolíticas. Las teorías del estado social en las que Italia como toda Europa Occidental, se halla inmersa propugnan como uno de sus fines más importantes la salvaguarda de los intereses de los trabajadores. Esto significa la no sujeción a la lógica económica de la utilización más eficiente de los recursos y, en la práctica, la pretensión de salvar a toda costa, los puestos de trabajo. Nadie puede oponerse a cualquier medida por disparatada y antieconómica que sea, si se mueve en tal dirección.

Cualquier situación de este tipo ha de ser evitada por la sociedad financiera y además debe arbitrarse para estas actuaciones un fondo especial dotado por la región y cuya administración sea independiente del resto de las operaciones como ya ha sido previsto para alguna de estas entidades. La intervención a través de los fondos especiales no debe dirigirse a salvar cualquier situación de crisis empresarial por ello conviene distinguir entre las empresas con desequilibrios debidos a errores de gestión y las empresas con errores básicos.

En las empresas en las que se detectan únicamente errores de

gestión, la intervención tiene como finalidad remediar estos errores a través de la atribución de medios financieros y de la imposición, como contrapartida de severas medidas de control. La ayuda prestada debe entenderse siempre dentro de un plan de reestructuración total que, en muchos casos, impone la reducción de las dimensiones y el empleo de factores alternativos. En estos casos debería actuarse a través de una gestión pública controlada que permita distribuir el coste de tal actuación vía impuestos que nutrirían el fondo especial al que antes nos hemos referido.

Por el contrario, existen empresas cuyo propio planteamiento inicial las condena a unos desequilibrios inevitables y profundos. Las causas pueden ser la ineficiencia del proceso de producción, la dificultad de comercialización del producto o la imposibilidad de obtener de las materias primas a un coste razonable. Estas deficiencias que constituyen errores de base son muy difícilmente reparables. Exigen una mutación tan radical que resulta, en muchas ocasiones, mas costosa que la creación de una nueva unidad productiva adecuadamente planeada. En este caso la intervención de cualquier ente financiero le abona a una pérdida continua e indefinida de recursos. La perpetuación de la vida artificial de estas empresas se vuelve cada día más onerosa mientras que disminuyen progresivamente las posibilidades de reequilibrio. La elevación de estas actuaciones inviables a un modelo sistemático provoca, a la larga, efectos nocivos sobre el nivel de precios y sobre el empleo que es, en definitiva, la variable que se intenta salvar con tales medidas.

Para que un organismo público pueda hacerse cargo de esta tarea se estima como imprescindible que se dicten normas jurídicas en base a las cuales la entidad interviniente pueda imponer su control sobre la administración, que este control se trate de ejercer sobre las empresas con desequilibrios subsanables y que no se persiga otro fin que el reequilibrio de las unidades productivas intervenidas, con exclusión de cualquier actuación demagógica o electoralista.

El problema que se ha discutido mucho en los últimos años en Italia es si se considera que esta tarea, con todas las cautelas posibles e, incluso, con la creación de un fondo de recursos específico, debe ser función de las sociedades financieras regionales. Los argumentos favorables se apoyan en consideraciones más políticas que técnicas, de reforzar la autonomía regional y no ceder ninguna función a las instancias estatales. Al otro lado se agrupan las consideraciones de la difícil objetividad a la hora de elegir las empresas a reestructurar desde el nivel regional debido a las presiones de todo tipo sufridas por el ente autónomo que debe tomar la decisión. Se sostiene, también, que es necesario coordinar el conjunto de estas operaciones a escala nacional o al menos interregional debido a que solo a este nivel es posible dar preferencia a las intervenciones más oportunas en relación con la situación y la evolución previsible de los mercados nacionales e internacionales.

La Administración italiana creó por ley de 22 de marzo de 1970 la Gestione partecipazioni industriale (GEPI) para intervenir en ayuda de las empresas necesitadas de reconversión o reestructuración y que tiene como campo de actuación todo el territorio nacional. A pesar de la existencia de este organismo parece difícil evitar el que algunas financieras sigan haciendo peligrosas incursiones en este campo debido a la cantidad de presiones políticas que inciden sobre sus gestores al aparecer estas entidades como brazo financiero de las regiones y esperar de su actuación la resolución de todos los problemas regionales.

El peligro resulta tan real que las sociedades públicas creadas en época reciente en las regiones más desarrolladas, para evitar la tentación, han excluido la participación en el capital de las empresas por entender que tal iniciativa suponía la dispersión de los recursos y fatalmente llevaba a la sociedad hacia el salvamento de empresas que resulta la actividad más opuesta a sus verdaderos fines (*).

(*) Relazione alla conferenza regionale di Torino sull'occupazione gli investimenti e lo sviluppo (10-12 ottobre 1975). Turin 1975

La participación mayoritaria en las empresas plantea también el problema de su gestión, de la cual la sociedad financiera se convierte en responsable principal. Dado que el objetivo social de las unidades de producción participadas es muy variado la función directiva se vuelve cada vez más compleja y exigiría unas cantidades ingentes de personal gestor que la financiera obviamente no posee. El staff de técnicos que desempeñan las funciones de asesoramiento empresarial es limitado y además sus conocimientos son generales y de conjunto sobre la administración y la gestión. Al tener que ocuparse de una serie de empresas de sectores diferentes sus decisiones no pueden ser lo suficientemente especializadas ni "tomadas sobre el terreno" como para resultar plenamente acertadas y eficaces.

La toma de participación en las empresas medianas y pequeñas adquiere una gran importancia en cualquier entidad de desarrollo y también en las SFR no solo por sus posibles efectos beneficiosos de cara al desarrollo sino por los riesgos que supone su formalización apresurada o guiada por motivos ajenos a su finalidad tal como hemos venido comentando.

El instrumento es válido y eficaz si se emplea con las debidas cautelas aunque puede resultar desastroso en caso contrario. Por ello vamos a realizar un repaso de las diferencias cuantitativas y cualitativas que existen entre unos y otros planteamientos que resulta necesario debido a la falta de homogeneidad, en éste como en otros campos, de las entidades que constituyen el objeto de nuestro examen.

En algunas de las normas fundacionales de las financieras -- especialmente en las de la primera y segunda generación no aparecen -- los criterios concretos a aplicar a esta actividad. En la primera de las financieras creadas (ISAP) no existía ninguna indicación acerca de la cuantía de las participaciones por lo que los responsables de la gestión se dedicaron sistemáticamente a adquirir paquetes mayoritarios.

Esta política hizo que ISAP tuviera que ser liquidada debido a la acumulación de pérdidas que ocasionó y en la entidad sucesora (SPI) se tomaron una serie de precauciones para evitar una repetición. Además de postularse una participación minoritaria se exige que la empresa esté en equilibrio patrimonial y financiero, que tenga fundadas perspectivas de viabilidad y que contribuya al desarrollo del Mezzogiorno y demás áreas deprimidas.

Respecto a las normas a aplicar a las entidades de la segunda generación diremos que a la INSUD no se le fijó ninguna traba en cuanto al límite de sus participaciones. En la práctica y debido a su carácter promotor de nuevas iniciativas ha venido participando generalmente en porcentajes que rozaban la mayoría del capital.

La FINAM no tiene tampoco ningún tope en cuanto a sus intervenciones en este campo, salvo el de guardar el más escrupuloso respeto a la naturaleza empresarial de sus intervenciones las cuales deben desarrollarse en el marco de iniciativas específicas, económicamente rentables, evitando intervenciones de carácter asistencial.

En la práctica FINAM ha tomado participaciones minoritarias en empresas ya constituidas que solicitaban su intervención mientras que han sido mayoritarias en las que ha promovido directamente la financiera.

La otra financiera interregional de esta etapa, CENTROFINANZIARIA, tampoco se veía constreñida por ninguna norma en cuanto al carácter de sus participaciones o en la cuantía de las mismas. A pesar de esta libertad y por decisión de sus dirigentes participa sólo a nivel minoritario tanto en las empresas promovidas por ella como en las ya preexistentes.

Las financieras públicas de las regiones de estatuto especial o de la tercera generación merecen un comentario en relación con

su régimen de participación. La SOFIS implantada en Sicilia tenía prohibida la suscripción de acciones en empresas privadas por encima del 25 por 100 de su capital aunque podía sobrepasar este techo siempre -- que actuase conjuntamente con entidades públicas o con sociedades para estatales. Una ley regional de 1961 suprimió la obligación de emprender una participación minoritaria y el criterio de rentabilidad de esta participación. Esta derogación tuvo como resultado unas pérdidas -- tan cuantiosas que la SOFIS hubo de ser sustituida por la ESPI aunque la Región insistió en atribuirle de nuevo la participación mayoritaria siempre que se creyese "conveniente en relación con la exigencias de desarrollo económico de la región". Esta insistencia se ha traducido en la realización de resultados negativos, también durante esta etapa.

La SFIRS no recogía en sus estatutos condicionamiento alguno respecto a la participación en las empresas y hasta 1968 los gestores de la sociedad se impusieron a sí mismos la limitación del 40 por 100. Posteriormente estos mismos administradores estimaron que el tope constreñía su actuación en los casos en que debido a la naturaleza del proyecto y a pesar de su oportunidad no se encontrasen empresarios dispuestos a aportar la mayoría del capital de la nueva empresa. Con motivo de la aprobación del II Plan de desarrollo de Cerdeña la SFIRS fue autorizada a "asumir participaciones mayoritarias en aquellas iniciativas consideradas como esenciales para la consecución de los objetivos de industrialización programados".

En la FRIULIA se establece por primera vez una doble cautela ante el rumbo negativo que estaban tomando las participaciones en las entidades establecidas con anterioridad. Por un lado se establecía el límite del 35 por ciento del capital de la empresa, ampliable al 49 por ciento cuando se trate de iniciativas en cuyo capital participen en cuantía no inferior al 20 por 100 otros entes públicos o privados controlados por aquéllos. Por otro lado, la financiera no puede dedicar más del 15 por ciento de su patrimonio neto a la inversión en una empresa. A pesar de esta previsión minoritaria, la FRIULIA debe asegu-

rarse una representación en el Consejo de Administración y en el Colegio Sindical de las empresas beneficiarias de su ayuda.

En cuanto a las financieras privadas de las regiones del -- Norte italiano o de la cuarta generación, solo la FINLOMBARDA atiende a criterios estatutarios respecto a la participación en el capital. Esta norma establece que no podrá, salvo motivos justificados, superar el - 25 por ciento del capital de la empresa apoyada ni el 15 por ciento de su neto patrimonial. Dos de las financieras de este grupo (PIEMONTESE y FINLIGURE) hacen referencia expresa a que sus participaciones deben ser minoritarias mientras una tercera (FINEMIRO) no tiene indicación - alguna remitiendo esta decisión a su Consejo de Administración.

La Finanziaria Meridionale (FIME) recoge en sus Estatutos - que las participaciones no serán de "control", no superarán el 40 por ciento del capital de las empresas financiadas, ni el 5 por ciento de su propio capital. Este reducido porcentaje se debe a la magnitud de - sus fondos propios respecto a las otras financieras. En las interven-- ciones de reestructuración de empresas los fondos invertidos no supera-- rán el 10 por ciento del capital de la financiera.

Respecto a las financieras de la quinta generación que son las ubicadas en las regiones de estatuto ordinario y de naturaleza pública, diremos que en las creadas en los primeros tiempos se estable-- cen participaciones de carácter minoritario mientras que a las de concepción más avanzada se les prohíbe tal actividad teniendo en cuenta - los peligros que comporta.

Algunos de los estatutos de estas financieras (SVILUPPUMBRIA, FINMARCHE, FILAS, FILSE) a la vez que limitan la participación amplían el campo a las cooperativas y a los consorcios de pequeñas y medianas empresas exigiéndoles que desarrollen su actividad en el marco territorial de su respectiva región y que sus objetivos sean conformes con -- las orientaciones contenidas en los respectivos programas económicos -

regionales.

En la sociedad VENETO SVILUPPO se hace referencia a las empresas de nueva constitución a la vez que se limita la participación - al 30 por ciento al igual que en FILSE mientras que no se señala porcentaje alguno en el resto de las entidades.

La enajenación de las participaciones al término del proceso de puesta en marcha de la empresa cobra una excepcional importancia para que las financieras puedan desarrollar su labor con normalidad y por ello se da por supuesto que todas deben intentarlo al transcurrir un tiempo prudente según la naturaleza de la empresa. Solo en el desaparecido ISAP (antecedente del actual SPI) esta enajenación se recogía expresamente como un principio operativo.

c) La actividad crediticia

La participación en las empresas no es el único modo de proveerlas de los recursos que necesitan sino que puede proporcionárseles asistencia financiera, esto es, préstamos a medio o largo plazo para obviar la inexistencia de entidades de crédito que les provean de estos tipos de financiación y las dificultades de acceso a los mercados de valores.

Las pequeñas y medianas empresas que actúan en sectores progresivos tienen unas grandes necesidades de recursos debido al rápido cambio tecnológico a que se ven sometidas sus instalaciones y campos productivos. Estas necesidades se han tenido que cubrir normalmente a base de créditos a corto plazo y en los casos más favorables a medio plazo por la inexistencia de las entidades financieras adecuadas para otorgar fondos a largo.

El crédito a corto plazo ha caracterizado a los intermediarios financieros clásicos cuya captación de recursos se concentra en -

gran medida en los depósitos de la misma permanencia. Aunque la excesiva dependencia respecto a estos créditos se ha debido a los condicionantes propios del pequeño y mediano empresario que ha tratado de emplear la mayor cantidad de fondos ajenos en vez de admitir nuevos accionistas para mantener el control de la empresa en manos de su grupo familiar (*).

Este tipo de endeudamiento cuya continuidad depende de renovaciones sucesivas resulta muy precario puesto que los bancos pueden imponer el cese de tales extensiones y exigir el reembolso inmediato del préstamo para hacer frente a sus tensiones de tesorería. Esta actitud representa un serio obstáculo para la empresa que en muchas ocasiones ha financiado buena parte de sus equipos fijos con créditos a plazos muy cortos.

La captación de recursos ajenos a través de la emisión de empréstitos resulta imposible en la práctica para este tipo de empresas puesto que en Italia como ocurre en todos los mercados financieros de Europa Continental, para lograr una presencia efectiva se requieren grandes volúmenes de emisión y la existencia de una imagen de empresa a escala nacional. Estas condiciones solo pueden ser cumplidas por empresas de grandes dimensiones las cuales tienen una prima en este aspecto debido a su tamaño pero no por las sociedades pequeñas y medianas.

Cerrado en la mayoría de los casos el camino de las emisiones y también el que ofrecen los intermediarios financieros clásicos por la falta de adecuación de los créditos ofrecidos, las pequeñas y medianas empresas no tienen otro remedio que autofinanciarse, con lo cual su pervivencia y continuidad se hace muy difícil sino imposible(**).

(*) G. TRABUCO. op. cit.

(**) F.M. PANDOLFI. Le condizioni di sviluppo dell'economia italiana e l'azione del sistema creditizio. Bancaria n° 5. Roma, mayo 1979

En este campo y dentro de sus propias limitaciones, la sociedad financiera puede realizar una útil labor complementaria del sistema crediticio existentes. A este respecto se ha planteado en los medios doctrinales italianos la cuestión de si las sociedades financieras deberían -- efectuar préstamos a cualquier tipo de empresa una vez supuesta su utilidad para el desarrollo o solamente a las sociedades previamente participadas. Ya vimos en las sociedades de desarrollo francesas que esta condición era, en principio, ineludiblemente exigida y también que se obviaba por medio de una participación simbólica que permitía realizar los préstamos cumpliendo la letra de la ley.

En Italia el problema se ha resuelto de manera diferente según el tipo de entidad, pues entre otras consideraciones no puede exigirse la participación previa en aquellas financieras que no prevén en sus estatutos tal forma de actuación como las entidades más avanzadas de la quinta generación.

Parece, en principio, que nada se opone a que las sociedades financieras otorguen préstamos a medio y largo plazo a las empresas que, siendo significativas para el desarrollo de la región, necesitan capitales en estas condiciones, aunque no quieran ceder parte del control a ninguna entidad ajena al núcleo de los accionistas originarios (*).

Antes de realizar estas operaciones debe llevarse a cabo no obstante un análisis profundo de la empresa beneficiaria pues es posible que una vez que se le ha concedido un préstamo importante su situación financiera llegue a exigir la concesión de créditos mayores para poder tener posibilidad de recuperar el primitivo. En el condicionado del préstamo debe estipularse el envío a la financiera por parte de la empresa de una información periódica muy completa y detallada y la posibilidad de realizar inspecciones en los libros y en los centros de -

(*) F. LO IACONO. Una banca di affari. Funzione Amministrativa. Sarzana, 1972

producción de la empresa por parte de la financiera en cualquier momento.

Para algunos tratadistas, sin embargo, la intervención aislada en la financiación a medio y largo plazo no resulta válida por -- una serie de razones. Entre ellas pueden citarse la mínima influencia que es posible ejercer sobre la empresa a través de los préstamos por sí solos que obligan a basarse, para su concesión, en las garantías -- patrimoniales ofrecidas, tanto como en la validez económica de las iniciativas emprendidas de cara al desarrollo. La financiación de una de las empresas participadas reduciría el riesgo a niveles más soportables puesto que, de alguna manera, podría realizarse el seguimiento de los créditos concedidos por parte de la financiera mucho más cuidadosamente y prever de algún modo el desenvolvimiento de la empresa en el futuro (*).

También se ha hablado a este respecto de la conveniencia de que los tipos de interés estuviesen subvencionados o bien fuesen los -- que rigen en el mercado. Aunque el coste de los recursos para la sociedad financiera es muy pequeño debido a su origen, a partir de los fondos propios, parece que no debería fomentarse la creación o ampliación de empresas que no resulten rentables y por tanto habría que cargarles los precios de mercado. En los casos en que exista un interés social -- realmente protegible la administración regional debería cubrir la diferencia entre el tipo subvencionado y el de mercado.

Un resultado similar al de la concesión de créditos puede -- ser obtenido por la sociedad financiera a través del otorgamiento de -- garantías. Una vez avaladas las empresas no tendrán dificultades en obtener préstamos de las entidades financieras ordinarias. Estos créditos que por las características de los intermediarios que los otorgan serán a corto o medio plazo, completarán los concedidos por la finan--

(*) A. COLOMBO. op. cit.

ciera regional para períodos más dilatados.

La garantía otorgada por la sociedad financiera ante las entidades crediticias hace que disminuya el exceso de garantías reales y personales exigidas tanto a la sociedad como tal como a sus miembros - de manera personal que resultan particularmente gravosas para las pequeñas y medianas empresas. Además de que puede agotarse la capacidad de hacer frente a las garantías reales exigidas en las sociedades más dinámicas y atentas a los avances tecnológicos y ser necesaria la intervención de la financiera.

Para la sociedad financiera este procedimiento tiene la ventaja de ampliar su campo de actuación sin exigir una mayor dotación de fondos y sin comprometer los que posee en cada momento que pueden ser dedicados a otros tipos de actuación. No obstante, antes de conceder las garantías deben ser examinadas con detenimiento las características de la empresa beneficiaria. El que no sea necesario el proceder a un desembolso inmediato no significa que puedan concederse sin las debidas precauciones respecto al volumen de riesgo que representan.

Hay algunas financieras regionales que favorecen la creación de consorcios de empresas con la exclusiva finalidad de permitir su acceso a los créditos concedidos por las entidades financieras clásicas otorgando su garantía a estos consorcios.

Repasando los estatutos de las diferentes SFR vemos que la gran mayoría prevén la asistencia financiera y exigen para su prestación la previa participación en el capital de la empresa. Solamente la VENETO SVILUPPO y la FILSE no recogen este tipo de apoyos crediticios. La primera se refiere a la asistencia técnica, organizativa, administrativa y comercial mientras que la segunda se limita a la prestación de apoyo técnico y organizativo. También debe eliminarse a FIDI TOSCANA que se limita a conceder garantías y avales pero que no otorga créditos directamente.

Aunque casi todas las normas estatutarias exigen la participación previa existen excepciones (PIAMONTESE, FINEMIRO, FINLOMBARDA). En algún caso, no se exige la participación y se sustituye por la conformidad de la empresa con las directrices de la programación económica de la región (FILAS).

Para llevar a cabo esta prestación, en varios ordenamientos estatutarios se prevé la existencia de órganos filiales de carácter financiero que se ocupen de esta tarea (VENETO SVILUPPO, SVILUPPUMBRIA, FINMARCHE).

Respecto a la función alternativa de prestación de garantías diremos que su incorporación a las actividades de las financieras regionales es tardía y que solo las entidades de la quinta generación y la FIME la incluyen entre sus cometidos.

Como hemos apuntado FIDI TOSCANA hace de la prestación de estas garantías su objetivo básico a través de un fondo común al que tienen acceso todas las empresas de pequeñas dimensiones. Esta especialización y la creación de TOSCO-PROMUOVI como entidad complementaria para garantizar los intercambios comerciales interiores y exteriores están justificados por el gran predominio del minifundismo industrial vigente en la región de Toscana.

Otras financieras que recogen en su normativa esta prestación complementaria son SVILUPPUMBRIA, VENETO, SVILUPPO y FILAS. Esta última tiene prevista la administración de "fondos especiales" para llevar a cabo la actividad de garantías entre otras que se realizan por este sistema.

En la Finanziaria Meridionale (FIME) se prevé la financiación y prestación de avales y garantías hasta un límite que no supere el 20 por ciento de su propia participación en el capital de las empresas.

d) La prestación de asistencia técnica y asesoramiento.

La prestación de asistencia técnica y asesoramiento es quizás la función más característica de las sociedades financieras regionales y la que potencia, de una manera relevante, el resto de las tareas de participación y concesión de créditos (*).

Esta actividad resulta decisiva para la modernización y el mantenimiento del nivel de competitividad en las pequeñas y medianas empresas puesto que éstas no podrán procurarse por sí mismas la información necesaria para su modernización y seguimiento de los avances tecnológicos.

Dados los escasos medios de personal especializado con que cuentan las financieras su labor es preferentemente de recopilación y adaptación continua de las técnicas más eficientes al entorno propio de las pequeñas y medianas unidades de producción.

No puede desarrollarse, ni resulta tampoco indispensable, una investigación de base en los campos administrativo, organizativo y de gestión empresariales. A pesar de ello se ha tratado de elaborar informes periódicos sobre el momento coyuntural que vive la región y estudios específicos sobre sectores concretos con el fin de asesorar a las empresas existentes y de promover la entrada de nuevas unidades productivas.

Las notas informativas publicadas por muchas de las financieras tratan de recoger la panorámica general de la economía haciendo hincapié en aquellas características coyunturales que inciden de manera más acentuada sobre la situación regional (producción, costes, precios, comercio exterior, crédito).

(*) E. LUZZATI. Attività e obiettivi delle società finanziarie regionali. Economia Pubblica, n° 3. Milán, arzo 1974

Estas publicaciones incluyen, además, el tratamiento en forma monográfica de uno o varios problemas que afectan al espacio regional o a una industria o sector determinado y en ocasiones a un área -- concreta dentro de la región.

En el mismo ejemplar o separadamente se editan una serie numerosa de cuadros estadísticos que recogen los valores de las variables económicas de la región desagregados por sectores. Estos datos resultan muy útiles para los promotores de cualquier iniciativa concreta puesto que le señalan el marco en que ésta deberá moverse para llevar a cabo el desarrollo de su proyecto.

Además se han realizado una serie de documentos de trabajo sobre temas monográficos relacionados con la problemática regional.

La actividad de estudio de sectores y de adecuación a los problemas regionales de las técnicas más avanzadas en todos los campos de la gestión y la administración está dirigida no solo a la prestación de asistencia, sino a la formación de criterios válidos para la actuación de la propia financiera a la hora de elegir los proyectos -- que va a patrocinar y en su intervención en esos proyectos una vez iniciada su realización.

Según una extensa aportación metodológica, dedicada a las fases necesarias para el análisis de un proyecto por parte de las financieras estas etapas serían cuatro: un estudio de mercado, un estudio técnico, un estudio de costes de inversión, de gestión y de fuentes de financiación y la evaluación económico-financiera de la iniciativa junto con la estimación del riesgo (*).

El estudio de mercado proporcionará información acerca de los precios y la cantidad de productos vendibles y sobre sus condicio-

(*) G. ELEMI y G. ZINGONI. Criteri di valutazione e selezione degli investimenti. Bolonia, 1973

nes de distribución. La fase técnica apoyándose en las indagaciones -- precedentes deberá proveer de las mejores soluciones y variantes técnicas definiendo una serie de combinaciones distintas de factores productivos. El estudio de costes referente a cada una de estas alternativas contemplará tanto los generados en la etapa de implantación como los -- costes de funcionamiento normales. Finalmente se procederá a una evaluación económico-financiera bajo diversos aspectos y posibilidades de evolución de los datos económicos implicados realizándose la elección pertinente.

La información sobre aspectos técnicos y de gestión proporcionada por la financiera, permitirá a las empresas llegar al conocimiento de las nuevas formas de operar tanto en la adopción de innovaciones tecnológicas como de mejoras en la gestión que permitan una alineación con los standards de competitividad vigentes.

Para muchos de los estudiosos del tema en Italia la prestación de estos servicios constituye el campo más específico de las sociedades financieras y el que puede contribuir de manera más acusada al desarrollo regional. Basan estas afirmaciones en que un conocimiento lo más perfecto posible del medio económico de la región y de las nuevas posibilidades abiertas por la técnica en cada momento deben ser asumidas también por la financiera permitiendo ésta orientar a las inversiones y a los promotores hacia sectores de punta que pueden tener un efecto ampliamente catalizador (*).

La sociedad financiera puede también ocuparse de asesorar al ente regional respecto a las medidas de política empresarial a adoptar por aquél y realizar estudios específicos sobre sectores a reestructurar o a desarrollar. Este asesoramiento puede ser decisivo en muchos de los aspectos contenidos en el plan regional tanto en el momento de su elaboración como a la hora de su puesta en práctica.

(*) L. CASELLI. Un partner per le piccole e medie imprese. Bolletino di economia e politica industriale. Roma, 1974

La sociedad financiera de desarrollo puede llevar a cabo una eficaz función de información sobre el plan respecto a las empresas y a los inversores potenciales orientando la prestación de sus servicios hacia las iniciativas que respondan de manera más clara a las indicaciones de éste por su ubicación geográfica o por el sector en que se encuadran. También puede aportar unas ideas precisas, sobre los planes existentes para el gasto público en inversión lo cual permitirá a los promotores insertarse en la corriente de los efectos multiplicadores debidos a las actividades complementarias que provocan las inversiones propiciadas por el plan regional (*).

Las tareas que comporta la prestación de asistencia técnica pueden ubicarse en un departamento especializado dentro de la organización de la financiera o en un centro de información autónomo creado por aquélla. También es posible que se estime como más eficaz la promoción de una serie de centros especializados en parcelas concretas adaptadas a las características particulares de la región. En las regiones más avanzadas donde ya existen una serie de iniciativas en este sentido llevadas a cabo por fundaciones culturales o por grupos de estudio anexas a las Universidades, la labor de la financiera puede ser la de coordinación y de puesta en contacto de los empresarios con los centros adecuados en cada caso específico. A este respecto y con referencia a las Universidades y centros superiores de estudio e investigación situados en cada una de las regiones el estímulo de la sociedad financiera demostrando la necesidad de contar con trabajos que describan y cifren con la mayor exactitud posible la realidad económica regional puede encauzar las miras de las nuevas generaciones de investigadores hacia estos temas cuyo conocimiento es indispensable para las actuaciones posteriores del ente regional y de la propia financiera.

Uno de los problemas planteados respecto a la asistencia técnica y de gestión es el de si debe repercutirse su coste sobre los usua-

(*) T. BIANCHI. Forme e modi di intervento delle Regioni nel campo del credito alle piccole imprese. Il Risparmio n° 6. Milán 1973

rios y en que medida debe serlo en el caso de que se decida afirmativamente esta cuestión. Por algunos de los entes regionales se ha estimado que esta labor representa una ayuda a todas las empresas del área territorial y que debía comprenderse dentro de las tareas de promoción que el ente mismo debe desarrollar y por tanto subvencionar de una u otra forma, cuando son prestadas por las sociedades financieras.

Esta subvención o la creación de un fondo separado para sufragar los costes de la prestación de asistencia técnica parece que debería limitarse a la cobertura del importe de las informaciones genéricas sobre la economía regional que pueden ser facilitadas a todas las empresas indistintamente y las precisiones elaboradas para un sector en general. En cambio, las ayudas técnicas organizativas y administrativas específicas parece que deberían ser costeadas por la empresa beneficiaria.

Paralelamente a esta cuestión aparece la de si la ayuda debe ser prestada a todas las empresas de la región en la medida de las posibilidades de la financiera o limitarse a las empresas participadas o a éstas y a las que gocen de las ayudas crediticias de aquélla. La mayoría de las financieras y especialmente las de carácter público extienden su actuación en este campo a todas las empresas de la región sin discriminación alguna. El problema resulta mucho más comprometido cuando se trata de asesorar a empresas competidoras de las promovidas por la financiera.

La realidad de lo sucedido en esta parcela de actuación ha quedado hasta la fecha muy por debajo de las intenciones programáticas. En gran parte de los casos la asistencia ha sido nula y no se han creado las estructuras mínimas necesarias para su prestación. En otras ocasiones los pagos por este concepto han encubierto complementos a las tasas de interés subvencionadas que habían impuesto a las sociedades financieras y respecto a determinadas empresas, los entes políticos regionales.

No obstante las posibilidades en este campo resultan muy prometedoras aunque se estima necesaria una dilatada labor previa de es- -
tructuración y reorganización para que puedan rendir unos resultados --
apreciables.

Prácticamente todas las financieras regionales prevén la - -
asistencia organizativa, técnica y administrativa en sus Estatutos. La
excepción más significativa es la de ESPI dado su carácter de ente
de gestión. Además la SFIRS y la FINLOMBARDA no hacen referencia a este
tipo de asistencia aunque la presten, especialmente la segunda, desde su
conversión en financiera pública. Tampoco realiza este servicio FIDI --
TOSCANA por su especialización en el otorgamiento de garantías aunque -
la región de Toscana creó el ERTAG (Ente Regionale Toscano di Assisten-
za Tecnica e Gestionale) para la prestación de esta asistencia.

FINPIEMONTE solo recoge en sus estatutos la posibilidad de
aportar asistencia técnica mientras que VENETO SVILUPPO añade a las - -
tres clásicas la asistencia comercial. INSUD y CENTROFINANZIARIA se ocu-
pan de la cualificación del personal y de la selección de cuadros direc-
tivos y PIEMONTESE y FINAM de realizar estudios de mercados.

En varios Estatutos se recoge la posibilidad de crear una en
tidad filial para la prestación de asistencia técnica (VENETO SVILUPPO,
SVILUPPUMBRIA y FINMARCHA) sin que hasta la fecha tal previsión haya te
nido virtualidad.

Cuando la financiera adopta una política de participación ma
yoritaria, bien por decisión propia o por las presiones de la región to
do el peso de la gestión recae sobre sus órganos directivos. También --
los participantes en los Consejos de Administración de las empresas par
ticipadas minoritariamente deben intervenir y aconsejar en la toma de -
decisiones llevadas a cabo por aquéllos.

Ambas actuaciones están muy ligadas a la prestación de asis-

tencia técnica, administrativa y organizativa y deben realizarse de manera coordinada con aquélla.

Como hemos afirmado anteriormente las entidades cuya fundación proviene de un centro de estudios o de promoción de iniciativas económicas regionales son las únicas que tienen unas actividades en este campo realmente desarrolladas puesto que no han hecho más que continuar una labor previa orientándola en el sentido de las acciones de la financiera.

e) La intervención en la dotación de infraestructura

La idea de que las financieras regionales podían intervenir, de manera directa, en la dotación de infraestructura es relativamente reciente. Las primeras entidades creadas solo trataban de fomentar el establecimiento de industrias directamente productivas. Pero la propia experiencia de esta actividad demostró que era necesaria una infraestructura previa para que las implantaciones concretas pudiesen ser viables y tuviesen probabilidad de desarrollarse e influir en el resto del sistema productivo regional.

Esta necesidad se planteó con más claridad en las primeras financieras públicas creadas por las regiones de estatuto especial (ES-PI, SFIRS) pero también algunas de las financieras de orientación privada tomaron conciencia del problema especialmente en conexión con los proyectos y planes de desarrollo elaborados por la región con los que esta actividad está íntimamente relacionada.

El ejemplo de la labor llevada a cabo por las sociedades de economía mixta y las SAR francesas en el campo de la ordenación del territorio y de la construcción de zonas industriales tuvo una gran influencia en Italia. Por ello cuando se planteó la creación de las financieras por parte de los entes de las regiones de estatuto ordinario, la preocupación por la infraestructura tuvo en la mayoría de los casos un

papel preponderante en la formulación de sus objetivos (FILSE, FINPIEMONTE, ERVET, FILAS y VENETO SVILUPPO).

Tanto las conferencias regionales como los estudios de tratadistas venían exigiendo la participación de las financieras regionales en tan importante parcela, con anterioridad a la creación de estas sociedades entre otros motivos por la escasez de recursos con que estaban dotadas las haciendas regionales para emprender con ellos esta ardua tarea que exige grandes inversiones.

Hay que resaltar que aunque en muchos casos los estatutos -recogen la finalidad de promover la realización de trabajos de infraestructura de una manera genérica, las financieras que intervienen en este campo han centrado su tarea en la construcción de las llamadas zonas industriales pero esta especialización no impide que algunas actúen en los aspectos más diversos de la infraestructura económica administrativa o social. Un ejemplo de esta concepción más amplia es la trayectoria del ERVET en la región de Emilia-Romaña que ha participado bien directamente o bien a través de empresas filiales en la construcción de una red de centros de servicios sociales.

La dedicación prioritaria a las tareas de construcción de una infraestructura suficiente está de acuerdo con la distribución de competencias contenida en la Constitución italiana que atribuye gran parte de estos trabajos a la iniciativa regional y por tanto a los entes autónomos con los que están más o menos relacionadas las financieras.

Por otra parte las posibilidades que la legislación italiana concede a los entes locales en cuanto a la contracción de deudas para la realización de obras públicas hasta un monto determinado del presupuesto, no ha sido empleada adecuadamente. A pesar de los controles formales existentes y del intento de coordinación realizado a través de los planes regionales de obras de infraestructura se realizan según

criterios muy alejados de las verdaderas necesidades locales tanto en el aspecto de las actuaciones concretas como de su enfoque en relación a la consecución de una plena operatividad.

En parte esta ineficiencia se debe a las diferencias en las dotaciones previas y en los recursos disponibles de una u otra comunidad dentro de la propia región. Existen comunidades con infraestructura muy completa y con abundantes recursos disponibles mientras que hay otras que no tienen ni los servicios mínimos ni la posibilidad financiera de proporcionárselos (*).

También inciden en la desorganización de estas actuaciones las exigencias de prestigio político y de electorado que dejan a un lado las necesidades realmente perentorias para embarcarse en costosas obras, de poco interés desde el punto de vista del desarrollo económico y social de la región.

Debe tenerse en cuenta que los gastos dedicados a infraestructura no se convierten en inversiones estratégicas respecto al desarrollo de una región automáticamente. Las inversiones realizadas sin la debida coordinación y sin los estudios previos precisos pueden llegar a ser una fuente de auténtico despilfarro de unos recursos que siempre resultan escasos.

El plan elaborado por la región debe examinar y enumerar las carencias más importantes de infraestructura y determinar las prioridades entre unas y otras clases de realizaciones. Pero esto no significa que resulte suficiente la redacción de un mero catálogo de necesidades a satisfacer en un cierto orden sino que debe existir una coordinación entre ellas y además la seguridad de que responderán a las aspiraciones actuales y futuras del cuerpo social, en cuanto que éstas resulten previsibles en el momento de su redacción.

(*) M.A. CARNEVALI. Funzioni comunali e società finanziarie regionali
Rivista Amministrativa. Roma, 1974

Una vez que se establezca un plan concreto, las financieras pueden tener un papel destacado como intermediarios entre los proveedores de fondos y las comunidades inversoras filtrando la financiación para compensar las desigualdades que experimentan en sus posibilidades y carencias los diferentes entes locales.

En este aspecto las sociedades financieras pueden utilizar la posibilidad que les confiere el otorgamiento de garantías con lo cual se repartirán mejor las posibilidades de endeudamiento y las entidades no precisarán disponer de la ingente cantidad de recursos que requiere la financiación de las obras de infraestructura.

El otorgamiento de estas garantías debe acompañarse al ritmo que marquen los planes de desarrollo regional y distribuirse según el orden previsto en aquéllos, con lo cual esta actuación se convierte en uno de los instrumentos más eficaces de la planificación regional.

También la sociedad financiera puede intervenir en la realización de las obras de infraestructura lo cual resulta positivo en cuanto que su actuación está menos sujeta a las consideraciones a corto plazo y a los motivos de especulación que la de las empresas privadas. Esta intervención puede llevarse a cabo directamente por la financiera regional o a través de una serie de sociedades instrumentales centradas en un sector o una zona industrial determinada y en las que aúnen una serie de participaciones de los entes locales y empresas privadas con la de la propia financiera (*).

La actuación respecto a las zonas o áreas industriales que ha sido una de las más profusas, ha tenido diversos grados de realización puesto que unas entidades se han limitado a la adquisición del suelo en el lugar apropiado y después de los estudios pertinentes, -- otras lo han dotado de las mejoras de urbanización básicas mientras --

(*) F. GRASSINI. op. cit.

que algunas financieras han construído las naves industriales e incluso adquirido la maquinaria con fines de "leasing".

La actividad de adecuación de zoning industrial ha constituído el núcleo de las primeras actuaciones de las financieras debido sobre todo a consideraciones de mayor efectividad inmediata. Pero el campo de la infraestructura física o económica resulta de amplias perspectivas y su desarrollo es necesario para que las empresas directamente productivas gocen de las economías de escala suficientes para poder competir tanto dentro del país como respecto a los mercados de la Europa comunitaria.

La dotación de infraestructura social que puede parecer a primera vista como una tarea no prioritaria y a llenar en segundo término, resulta extremadamente importante en cuanto que mejora el bienestar de la población y hace más atractiva la región para las nuevas industrias. Esto supone, por una parte, un aumento de la productividad del trabajo y, por otra, de la cantidad de capital atraído desde fuera de los límites regionales. La existencia de un equipamiento social adecuado resulta decisiva sobre todo para la atracción y permanencia de las personas que poseen el conjunto de conocimientos técnicos y de habilidad práctica que denominamos capacidad empresarial. Estos individuos resultan indispensables para que los intentos promocionales de la sociedad financiera no caigan en el vacío y solo permanecerán con un equipamiento social mínimo.

Algunas de las entidades de desarrollo que hemos repasado habían previsto este tipo de actividades como FINPIEMONTE y ERVET. La última ya posee una intensa aunque corta experiencia en el campo de la promoción de centros de prestaciones sociales de todo tipo.

A caballo entre estos dos tipos de infraestructura se inicia el planteamiento de un problema nuevo: la protección del medio ambiente que está sometido a un deterioro progresivo y la protección de las zo-

nas que dentro de la ordenación del territorio se conceptúan como reservas ecológicas.

Esta actividad comprende una atención preferente por parte de la financiera a la nueva tecnología de la depuración de los vertidos y los gases contaminantes y a las investigaciones que se realizan para su perfeccionamiento. Teniendo en cuenta que la mayoría de estas soluciones de descontaminación requieren una actuación conjunta llevada a cabo dentro de una zona industrial, la labor de las sociedades financieras como coordinadoras de todas las empresas e informadores de los nuevos avances se revela como una de sus más útiles proyecciones hacia el futuro.

f) Otras actuaciones

Además de las actividades descritas que se han agrupado según criterios de semejanza, las sociedades financieras regionales pueden desarrollar cualquier otra función que redunde en la asistencia y la potenciación de la estructura y del sistema económico de la región.

Salvo en los contados casos en que existen prohibiciones - expresas tanto en la captación de depósitos como respecto a la participación mayoritaria en las empresas promocionadas, los estatutos de las sociedades financieras recogen sus posibilidades de actuación con gran amplitud y en muchas ocasiones con fines diversos. Esta característica que puede darles una gran flexibilidad y libertad de actuación para acomodarse a las circunstancias cambiantes del medio económico resulta a la vez un inconveniente al someterlas a las presiones políticas partidistas y al oportunismo electoral, a la vez que - desdibuja su imagen ante los empresarios regionales, que son los destinatarios de su acción.

Entre las actividades desarrolladas por las financieras -- que no han sido tratadas anteriormente pueden citarse dos técnicas --

instrumentales de introducción reciente: el factoring y el leasing. Ambos tipos de actuación pueden ser desarrollados bien por empresas controladas por la financiera o bien directamente por ésta.

El leasing de promoción que llevan a cabo estas sociedades adopta dos modalidades: operativa y financiera. El leasing operativo es semejante a un arrendamiento a medio o corto plazo de bienes de equipo. La anualidad a pagar cubre la cuota de amortización y los servicios de reparación y mantenimiento.

El leasing financiero tiene un desarrollo paralelo a un arrendamiento a largo plazo de bienes de producción con la contrapartida de una anualidad puramente financiera. En este caso no se prestan los servicios accesorios o de mantenimiento de los bienes arrendados y se permite la adquisición final de los equipos pagando el valor residual.

Si consideramos las facilidades que puede ofrecer la sociedad financiera en cuanto a las condiciones de pago de las anualidades y a la implantación de una tecnología de vanguardia a través del asesoramiento técnico de su propia organización, podemos hablar del leasing como un instrumento útil para la incentivación industrial.

Las sociedades de leasing o el departamento especializado de la financiera, pueden desarrollar su tarea en los polígonos o zonas industriales preparadas por las propias sociedades financieras en su función de proveedores de infraestructura o bien realizar el proceso completo desde la adquisición del terreno apropiado hasta la entrega de las unidades de producción terminadas.

La experiencia ha demostrado en este campo que resulta más conveniente la creación de sociedades filiales que la prestación de los servicios citados por parte de la financiera que tiene otros objetivos generales que cumplir y que no debe ser desviada hacia campos ex

cesivamente especializados.

Las actividades de factoring se pueden entender como las desarrolladas por empresas autónomas o departamentos especializados que se dedican a la gestión de cobro de las ventas realizadas, descargando a la empresa de esta pesada tarea y acortando el periodo de maduración de los fondos invertidos.

Ambas fórmulas de actuación resultan de una gran utilidad, especialmente en las zonas de menor desarrollo comparativo donde la capacidad empresarial resulta escasa respecto a las necesidades existentes y donde en ausencia de estas técnicas, que permiten intervenir a la financiera, se implantarían equipos obsoletos de muy escasa productividad. El leasing además permite la creación de unas unidades productivas de tamaño adecuado, su arrendamiento a cambio de una anualidad fijada de antemano y su venta definitiva a los empresarios arrendadores después de un periodo de prueba en el que demuestren su capacidad de gestión respecto a ese tipo de negocio en concreto.

Las sociedades financieras o sus filiales corren en este tipo de actividad un riesgo mucho menor que en la toma de participaciones o en los préstamos puesto que los bienes de equipo sobre los que se estipula el contrato de leasing permanecen en sus manos hasta el final de la operación. Además de ser construídas las plantas y dotadas de maquinaria y equipo por la propia entidad, ésta puede conferirles la localización, dimensiones y características técnicas más apropiadas en concordancia con la programación regional.

A pesar de que muchas de las sociedades financieras han previsto esta modalidad de actuación solo tenemos noticia de dos casos en que haya llegado a concretarse esta previsión. La FRIULIA-LIS filial de FRIULIA y la FIME-Leasing filial de la Finanziaria Meridionale. Otra sociedad, la CENTROFINANZIARIA, intentó realizar unas operaciones iniciales de leasing con carácter experimental y parece que con escaso éxito debi

./..

384.

do a problemas de costes.

El factoring por su parte resuelve a los empresarios los problemas de cobro de sus ventas haciendo posible que la escasa capacidad de gestión existente en la región se concentre en las tareas directamente productivas y de fabricación. También FIME ha resultado una adelantada en este campo a través de la creación de FIME-Trading que se ocupa de todo lo relacionado con la comercialización de los productos de las pequeñas y medianas empresas del Mezzogiorno y entre otros servicios -- les presta el de factoring.

Asimismo existen una serie de iniciativas dedicadas a la apertura de mercados para los productos de cada región tanto en Italia como en el exterior y que son llevadas a cabo directamente por las financieras aunque en algún caso se hayan habilitado organismos "ad hoc" para la prestación de este servicio. Esta actividad comprende el estudio de los mercados, la constitución de consorcios de empresas exportadoras en cada sector y la presencia de la región en los certámenes tanto nacionales como internacionales y está relacionada asimismo con las actuaciones de asistencia técnica.

Además, como actividad peculiar emprendida por algunas de -- las financieras públicas, puede citarse la promoción de empresas piloto en una serie de sectores de vanguardia que una vez comprobada su viabilidad pueden multiplicarse con el apoyo de la sociedad financiera y ser explotados en gran escala.

5. La trayectoria y resultados de las SFR

El intento de resumir la trayectoria observada por las SFR -- italianas es inevitablemente incompleto debido a que, tanto las entidades de carácter público de las regiones de estatuto ordinario como la FIME, no llevan en funcionamiento un período de tiempo lo suficientemen-

./..

te dilatado para poder hacer un juicio cabal sobre su actuación. De todas formas los indicios que se poseen sobre su funcionamiento no parecen diferir en gran medida de la conducta observada en las financieras de creación anterior. Tanto la típica debilidad de actuación de los -- primeros años en cualquier entidad, prolongados en esta ocasión, como unas relaciones mal entendidas con los entes autónomos regionales de los -- que dependen en la gran mayoría de los casos han hecho que sus resultados globales resulten bastante deficientes.

En el estudio conjunto de la trayectoria de las financieras de las cuatro primeras generaciones deben distinguirse dos etapas principales cuyo vértice se sitúa en el año 1972. Anteriormente a esa fecha la actuación de las financieras se caracteriza por la realización de las actividades típicas de su cometido de acuerdo con sus estatutos y también por la acumulación de pérdidas ejercicio tras ejercicio. Con posterioridad a esa fecha se incrementan las actuaciones que nada tienen que ver con su objeto social y que se arbitran como un expediente apresurado para reequilibrar los resultados de explotación (*).

El panorama de pérdidas no es totalmente generalizado porque entre 1968 y 1972 hubo dos sociedades que acabaron sus ejercicios anuales con resultados positivos (INSUD y FINAM). Los beneficios netos de estas sociedades no obstante, resultaron tan escasos respecto al capital invertido que su consecución no indica una contradicción con la tendencia general apuntada. Es cierto que la financiera siciliana (ES-PI) dado su volumen de pérdidas representa un sesgo muy marcado en las cifras agregadas de todo el conjunto pero, incluso eliminado este caso extremo, los resultados globales deben calificarse como deficientes.

La situación de agravamiento progresivo descrita resultaba improporrible por más tiempo y hacia 1972 los dirigentes de las diferen

(*) C. DEL RIO. Sociedades de desarrollo regional franceses e italianas: dos alternativas para el caso español. op. cit.

tes SFR decidieron tomar una serie de medidas correctoras de estos resultados. Estas resoluciones se adoptaron a sabiendas que desvirtuaban los objetivos auténticos de estas entidades pero con el convencimiento de que aún era más lamentable el desprestigio que suponen unas pérdidas continuadas ante los empresarios y las autoridades de la región (*).

Las medidas adoptadas consistieron en incrementar la inversión en los capítulos más rentables disminuyéndola en los menos productivos. Este cambio hizo que se potenciaron los depósitos en otros intermediarios financieros y las adquisiciones de valores mobiliarios pertenecientes a empresas de ámbito nacional para constituir carteras de renta. Como contrapartida se descuidaron las intervenciones específicas que debían llevar a cabo como financieras, especialmente y por resultar menos rentables, las tomas de participaciones en empresas.

Esta solución que desnaturalizaba la verdadera finalidad de las SFR fue, en cambio, bastante eficaz para restablecer su equilibrio financiero. A partir de 1972 y a pesar de los embates de la crisis económica todas las SFR (excepto la ESPI) empezaron a disminuir sus pérdidas de forma continuada y sostenida.

Esta dinámica continuó de forma progresiva y en 1974 la mayoría de las SFR (excepto las insulares ESPI y SFIRS) habían obtenido resultados positivos. De todas formas los beneficios netos se mostraban insignificantes debido al lastre representado por los abultados gastos de gestión y las pérdidas de la cartera de participaciones que han adoptado una tendencia creciente. Dentro de esta caracterización generalizadora cada una de las sociedades ocupa un lugar diferente -- con unas u otras características más o menos acentuadas. Los dos extremos del espectro están representados por la ESPI y la INSUD. La primera destaca por el gran volumen de sus pérdidas cosechadas año --

(*) F. GARDI. Problemi delle società finanziarie. Rivista delle società. Milán, 1979

tras año de manera ininterrumpida y por la necesidad de dotación de fondos de previsión y de saneamiento de la cartera de participaciones por razón de su baja calidad. En el otro extremo puede colocarse a INSUD no porque su trayectoria haya sido excepcional sino porque ha tenido un -- comportamiento normal, manteniendo controlados dentro de límites razonables sus gastos de gestión.

Aparte de la incidencia que han supuesto las pérdidas debidas a sus actividades típicas ha pesado en gran medida en los resultados finales de las financieras lo desproporcionado de los costes de gestión especialmente en lo referido a las nóminas de personal y a las retribuciones excesivas otorgadas a los Consejos de Administración (*).

Para encuadrar estos resultados debemos tener en cuenta que el total de los recursos propios de todas las financieras no sobrepasa al de una de las grandes empresas italianas privadas o paraestatales. - Esta constatación hace que no se pueda confiar en la actuación de las - sociedades financieras regionales para la solución de todos los problemas regionales aun suponiendo que su funcionamiento fuese todo lo eficaz que es posible imaginar. Las SFR son solo un elemento más en la consecución del desarrollo regional aunque debe ser un factor impulsor y - de efectos catalizadores mayores a los representados por su volumen.

Dentro de las cifras de capital globalmente considerado la - participación de las distintas entidades es muy diferente con grandes - concentraciones en las sociedades operantes en el Mezzogiorno (FIME, INSUD, FINAM, SFIRS y SPI).

La consideración del tamaño relativo del grupo de las SFR -- puede servirnos para desdramatizar el alcance de las pérdidas observadas al repasar la mayoría de las cuentas de las sociedades que deben -- verse en una perspectiva justa. La persistencia de los débiles resulta-

(*) C.C. CORDUAS. Aspetti patologici delle finanziarie regionali: gli insegnamenti d'una esperienza. Rivista della società. Milán, 1975

dos de las SFR en la actualidad se debe a que si bien han conseguido - incrementar los rendimientos con el cambio de actividades operado a par tir de 1972 no han logrado reducir los costes de gestión y administra ción ni detener la escalada de pérdidas debida a sus actividades de to ma de participaciones en empresas heredadas en gran parte, estas últi-- mas, de la etapa anterior. Por ello los resultados netos han vuelto a - disminuir a partir de 1976 empeorando de nuevo su situación.

Los costes de gestión deben lo excesivo y desproporcionado de su magnitud a la incidencia de los gastos de personal. Esta situa-- ción parece deberse al exceso de plantilla que aqueja a la mayoría de las SFR que no han sabido ajustar su crecimiento al desarrollo progresivo de la actividad desarrollada. Si comparamos la cifra de inversión realizada por empleado con la que muestran los bancos privados y las - cajas de ahorro italianos veremos toda la gravedad de esta ineficien-- cia en el uso de personal. Además de que los Consejos de Administra-- ción, por su parte, no se resignan a dejar de percibir altas retribucio-- nes sin tener en cuenta para nada el estado de la entidad.

La segunda gran causa que ha abocado a las SFR a la situa-- ción actual es la evolución negativa de las empresas en las que han to mado participaciones que llevan en muchos casos aparejada la pérdida - del capital invertido. Estos resultados tan generalizados solo tienen explicación en la posible negligencia de los responsables de los estu-- dios previos a la toma de participaciones o en la intervención en las actividades de salvamento de empresas.

El resultado de todo ello es que las SFR se han convertido en entidades dedicadas a un tipo de inversión muy alejado de sus auté nticos objetivos, para poder mantener unas extensas nóminas de personal y compensar los continuos errores de sus dirigentes al decidir sus par ticipaciones en empresas con poco futuro.

Pero aunque los resultados financieros del conjunto de las

SFR no parecen muy brillantes podría pensarse que se ha sacrificado la rentabilidad directa por el cumplimiento de los objetivos propuestos - de cara al desarrollo regional y en aras de la rentabilidad social de sus iniciativas. Esta interpretación de su finalidad que, dentro de - - unos límites precisos y con un control apropiado, podría resultar válida parece que tampoco se justifica en la experiencia de las SFR italianas. Para juzgar su actividad y la contribución realizada al desarrollo regional debemos guiarnos por datos objetivos que reflejan la actuación llevada a cabo y entre éstos destacan el número de empresas -- apoyadas y los empleos generados en cada una de las zonas de actividad.

En cuanto a las unidades de producción participadas destaca lo exiguo de su número. Como ejemplo de la débil acción desarrollada - en este terreno diremos que en 1975 ninguna de las SFR estaba presente bajo algún concepto en más de 74 pequeñas y medianas empresas. Esta cifra tope corresponde a INSUD pero no es representativa del resto de -- las financieras las cuales tienen una participación más débil siendo - en algunas de ellas casi simbólica. Por otra parte la política de rentabilización de inversiones emprendida en los últimos tiempos ha hecho disminuir el número de empresas participadas porque las financieras -- han intentado recuperar la mayor cantidad de fondos posibles para dedicarlos a empleos de mayor rendimiento financiero, haciendo caso omiso - de su idoneidad de cara a la promoción regional. .

Los sectores representados entre las empresas apoyadas por las SFR son todos los de la economía si excluimos a FINAM por su especialización agrícola y a ESPI por su dedicación al sector manufacturero. De todas formas el sector electromecánico parece ser el mayor beneficiario seguido por los de alimentación, química y textil-confección.

En cuanto al empleo generado, los resultados no resultan ser excesivamente halagueños. En el periodo 1968/1972 todas las financieras existentes habían generado un nivel de ocupación que representaba el 0,67 por ciento del empleo regional total. La evolución posterior -

nos lleva a la constatación de que este porcentaje ha disminuido cada vez más al descuidar las financieras sus tareas de promoción y participación e inclinarse por las inversiones atípicas (depósitos bancarios y compra de valores) cuya relación con la generación de empleo resulta -- muy débil.

Una excepción a esta tónica general lo constituyen las sociedades INSUD y FRIULIA. La primera desde su creación, hasta 1975, había promovido 15.000 nuevos puestos de trabajo mediante una inversión de -- 440.000 millones de liras. FRIULIA que dió lugar en el primer trienio -- de actuación a la creación de 4.000 puestos de trabajo consiguió añadir 5.200 en el transcurso del año 1976.

La acción de las SFR se muestra como contradictoria puesto -- que ha tenido una serie de bandazos y alternativas que la han convertido en muy poco eficaz de cara al desarrollo de las regiones. Desde 1972 su actuación está basada en la idea de supervivencia financiera sin tener muy en cuenta la ortodoxia de su actuación ni los efectos que ésta debería provocar y que constituyeron el motivo de su creación. Al no tener vigencia tal cometido tampoco se justificaría la aparición de un nuevo intermediario financiero dentro del sistema. Sin embargo, el hueco para la actuación de las SFR existe en Italia y solo espera a que estas entidades ajusten su actividad a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas y se atengan a unos criterios de actividad razonables y eficaces. La actuación de las financieras de la quinta y sexta generación -- puede abrir la brecha en este sentido que luego se transmita a las entidades de creación anterior.

6. Perspectivas y futuro de las SFR

Una vez descritos tanto la estructura institucional de las -- financieras regionales italianas como los resultados obtenidos a través

de su acción debemos reflexionar sobre los defectos más relevantes que hemos podido observar en su actuación recogidos en las páginas anteriores y sobre las posibilidades de su remodelación para lograr una mayor eficacia en su cometido. Las sugerencias que apuntaremos han sido ya - anotadas de manera dispersa anteriormente pero puede resultar útil su reconsideración en un panorama conjunto (*).

El punto de partida podría ser el plantearse si las SFR deben cumplir una función específica al servicio del desarrollo regional o seguir en su evolución actual hasta convertirse en unos fondos de reparto de recursos financieros obtenidos en una forma que en la práctica se confunde con la donación e invirtiendo un porcentaje creciente - de estos recursos en depósitos bancarios y valores de empresas de ámbito nacional o multinacional para poder soportar unos gastos de gestión cada día más elevados por la inflación artificial de los equipos humanos que se integran en su seno.

La respuesta no puede ser otra que la de acentuar el carácter de apoyos del desarrollo regional para el que fueron creadas estas entidades e incrementar su dedicación a las tareas que estén relacionadas con esa finalidad. Es cierto, sin embargo, que en las actuales circunstancias esta acentuación provocaría unos resultados económicos desastrosos para la mayoría de las financieras pero esto no quiere decir que no deba ser intentada. La única solución posible a este respecto - es estructurar sus actividades de tal modo que a la vez que sirvan a - las finalidades del desarrollo alcance un saneado equilibrio financiero. Ambas condiciones parecen ir unidas puesto que los malos resultados económicos del pasado no se contraponían en modo alguno con una -- brillante labor promocional respecto a las empresas de la región ni -- respecto a los nuevos empleos generados, sino todo lo contrario. Resulta difícil instrumentar la solución propuesta, dada la tradición negativa existente en estas entidades, pero si se cuenta con el apoyo y cola-

(*) F. CESARINI. Il ruolo e le prospettive delle finanziarie regionali
Programmazione in Sardegna n° 6. Cagliari. Marzo 1974

boración de las autoridades regionales y con una decidida voluntad de cambio éste parece posible como lo muestra el ejemplo de otras entidades financieras de desarrollo y entre ellas la positiva ejecutoria de las SDR francesas.

La primera medida a tomar debería ser quizás el atribuir - un perfil seguro y bien trazado a estas entidades que acabara con la indeterminación actual respecto a sus funciones y capacidades no sólo de cara a los posibles usuarios sino también en relación con sus propios administradores que podrían contar con unas metas cifrables y definidas para desarrollar su labor. Esta clarificación podría hacer -- que se pudiera llevar un auténtico control de sus actividades del que se hallan muy necesitadas para que los administradores no antepongan sus propias preferencias a los deseos y necesidades de los habitantes de la región a cuyo desarrollo colabora la financiera.

A continuación de estas saludables concreciones, podría distinguirse con nitidez entre las financieras públicas y las privadas. Las financieras de carácter público y especialmente las poseídas por las regiones deben tener la autonomía suficiente para negarse a realizar operaciones de salvamento y a servir de sostén de empresas inviables. Esta autonomía de decisión debe servir para apartar a las financieras de los manejos políticos que deforman el proceso de toma de decisiones y perturban su funcionamiento. El ideal sería dotarlas de -- una gestión independiente y profesionalizada basada en criterios de rentabilidad que rinda cuentas y reciba directrices generales únicamente del Consejo Regional.

Las financieras de mayoría privada deberían tener también una serie de privilegios fiscales y de funcionamiento como compensación a las tareas de interés público que se les encargan. Por su propia naturaleza deberían estar mucho más defendidas de la mediatización y las presiones de los distintos intereses políticos de las regiones pero además sería conveniente dotarlas de una serie de cautelas lega-

les que eviten estos peligros. Su actuación debería basarse en criterios estrictos de rentabilidad aunque tuvieran en cuenta, dentro de lo posible, las directrices de la programación regional.

Para ambos tipos de entidades resultaría extremadamente útil la elaboración de una ley marco que recogiese los lineamientos generales a que deben acogerse los dos tipos de financieras, para reformar sus estructuras. Esta ley debería estar basada en la experiencia de los errores anteriores tratando de arbitrar las cautelas pertinentes para evitar los peligros a que se ven sometidas en su estructura actual. Es cierto que una norma de este tipo tendría una gran oposición por parte de algunas regiones dada la virulencia de los movimientos de este matiz existentes en Italia pero este inconveniente podría obviarse tratando de señalar solo las grandes líneas de su regulación y dejando que cada región las adapte a sus propias necesidades y estructura.

Uno de los aspectos a tratar en una legislación de estas características sería el de la captación efectiva de recursos ajenos que potencien su acción hasta ahora limitada al capital propio. Esta limitación hace que sus posibilidades resulten muy débiles y que no se hayan empleado los recursos propios como base y garantía de unos recursos totales multiplicados por un número elevado de unidades. La falta de apoyo de la región y del Estado en cuanto al otorgamiento de garantías y facilidades de colocación ha hecho que no fuera posible la movilización del ahorro regional e interregional e incluso de los mercados financieros europeos por medio de préstamos y empréstitos.

La emisión de empréstitos debe apoyarse no sólo en los sentimientos de carácter regionalista que a veces tienen poco que ver con las decisiones de inversión, sino también en la idea más práctica de que la financiera va a emplear los fondos captados para mejorar la vida cotidiana de todos los habitantes del territorio, tanto en el aspecto económico como en el de las dotaciones sociales.

Hay que tener en cuenta que el capital con que han sido pro
vistas resulta insuficiente para cubrir las expectativas creadas por -
las SFR como brazo ejecutor del desarrollo regional, en unos casos y -
como promotor del desarrollo empresarial de la región en otros.

Una vez articulado un sistema vigoroso de captación de re--
cursos debería desarrollarse un mecanismo de verdadera solidaridad que
transmitiese un cierto porcentaje de fondos de unas financieras a - -
otras porque siempre las ubicadas en las regiones más pobres obtendrán
menos fondos respecto a unas necesidades más graves. Esta transmisión,
que parece muy difícil de lograr a priori, puede conseguirse a través
de un acuerdo tomado a nivel nacional y que se base en una serie de ba
remos objetivos que reflejen el grado de desarrollo de cada una de las
regiones. La Administración Central puede también compensar a las zo--
nas de menor crecimiento con ventajas mayores cuando se decida a apli-
carles ciertos privilegios como contrapartida a su labor.

La exigüidad de fondos con que cuentan estas entidades hace
mucho más grave aún la distracción de una parte cada vez mayor de sus
recursos en empleos no relacionados con su actividad privativa. Estos
empleos cuya única razón de ser es la seguridad que poseen, unida a --
una rentabilidad moderada deberían disminuir progresivamente sustituí-
dos por inversiones realmente operativas. La solución para que este --
cambio pueda ser viable es sencilla de formular aunque tal vez sea muy
difícil de llevar a cabo dados los hábitos existentes en la mayoría de
las financieras a causa de su operativa anterior. Esta solución pasa -
por la realización de operaciones que a la vez que sirvan para impul--
sar el desarrollo regional produzcan beneficios suficientes. El benefi-
cio además de hacer que los gastos de funcionamiento puedan ser cubier-
tos y que las financieras alcancen un equilibrio patrimonial es una --
muestra de que se están empleando los recursos en proyectos eficientes.

De todas maneras no se puede pretender que las SFR en su ni
vel actual de recursos y capacidad operativa hagan frente a todas las

tareas que implica un proceso de desarrollo regional. Por ello y una vez que se defina de manera clara la ubicación de estas sociedades dentro del sistema financiero italiano pueden colaborar con el resto de intermediarios y especialmente con los diversos Fondos del Estado y entidades suministradoras del crédito oficial para coordinar los esfuerzos de éstas que generalmente tienen una vocación sectorial en cada una de las regiones y para facilitar el acceso de las empresas a otras fuentes de crédito alternativas contando con su asesoramiento y garantía.

Por otra parte, al referirnos a las actuaciones de las SFR, y a su posible corrección, resulta obligado comenzar con el problema de las participaciones en empresas puesto que la mayoría de las dificultades sobrevenidas a estas entidades tienen origen en esta actividad. El tomar participaciones de carácter mayoritario siempre entraña la posibilidad de verse forzados a actuar en operaciones de salvamento sin perspectiva alguna, que absorben gran parte de los recursos disponibles y que suponen la acumulación constante de pérdidas. Además este tipo de participaciones se presta como objeto de presiones de tipo político y socioeconómico sobre las financieras que poco pueden hacer por evitarlas.

La solución podría ser la eliminación pura y simple de este tipo de intervenciones que se muestran tan problemáticas y en las que debería realizarse un volumen agregado de inversiones importante para lograr un impulso eficaz respecto al desarrollo. Esta eliminación ha sido llevada a cabo por las últimas financieras públicas de las regiones de estatuto especial pero no parece correcto que por la dificultad indudable que encierra se abandone un campo que resulta básico en la actuación promocional de las SFR.

Debe tenerse en cuenta, además, que las financieras públicas que abandonaron este campo tienen como complemento una serie de financieras privadas en sus mismas áreas de actuación que tienden a cen-

trarse en esta actividad. Porque la participación en las empresas mantenida a nivel minoritario resulta insustituible como instrumento de desarrollo siempre que se elijan adecuadamente las empresas a apoyar y se tenga una voluntad de enajenación ágil, lo cual implica unos estudios -- previos detallados y profundos de viabilidad.

Hay que insistir en que deben tomarse una cautelas eficaces, para prevenir un aumento posterior del porcentaje de participación o el salvamento de empresas inviables, que hicieran estos procesos imposibles de desencadenarse a pesar de las presiones de matiz electoralista o demagógico que resultan inevitables. La tarea de suscribir participaciones mayoritarias en los casos en que se demuestre que una determinada iniciativa resulta necesaria para la región y que no existe capital privado suficiente para llevarla a cabo de forma autónoma, debería ser cometido de los entes nacionales de participación del Estado o de la región. También las labores de salvamento y reestructuración de empresas tienen como organismo específico a una entidad de ámbito estatal denominada Gestione e Partecipazione Industriale (GEPI).

En el aspecto de la instrumentación de las financieras al servicio de la planificación regional en el que están todas realmente implicadas aunque con un carácter diferenciado según se trate de entidades públicas o privadas debe ser llevada a cabo una gran tarea de remodelación y coordinación. Habría que llegar en este terreno a una estrecha colaboración de las financieras respecto a las Oficinas Regionales de Planificación cuidando que unas y otras guardasen su independencia y las SFR señalasen las posibilidades reales de inversión frente al deseo de la región de intervenir en el mayor número posible de proyectos. Esta coordinación resulta obligada si sopesamos la importancia que tienen estas sociedades en el contexto de los escasos medios financieros poseídos por la región para llevar a cabo un desarrollo autónomo. (*)

(*) A. CLARIZIA. Le società finanziarie regionali. Il Foro amministrativo n° 9-10. Milán, septiembre-octubre 1973

Los créditos y facilidades financieras así como las garantías a conceder deberían ser estudiadas previamente con detenimiento para no embarcar a la entidad regional en operaciones cuyo principal resultado irrecuperable o demande un continuo incremento de los fondos prestados hasta niveles comprometedores. Parece recomendable en general que las empresas a las que se otorgan créditos estén participadas en alguna porción por las sociedades financieras pero esta regla no debe ser inflexible sino adaptarse a la diversidad de circunstancias que pueden darse y que harán que resulte adecuada la sola concesión de crédito en algunos casos. El tipo de interés deberá responder a los tipos de mercado puesto que sólo esta cautela asegura la rentabilidad de las inversiones y por ende una asignación adecuada de los recursos.

La financiera no debe ser una fuente de dinero barato para aquellos proyectos desahuciados por el resto de los intermediarios financieros sino una entidad que ayude a obtener recursos a las empresas que, a pesar de su viabilidad, no pueden conseguirlos debido a las ineficiencias de los mercados financieros que discriminan según los sectores y el tamaño de las empresas solicitantes. Esta regla general no impide que se arbitren bonificaciones de interés en los casos en que existan probadas necesidades socioeconómicas que hagan imprescindible la inversión pero deberá crearse un fondo especial para su cobertura o será facilitada la diferencia por el ente representativo regional o el Estado con cargo a sus presupuestos.

Respecto a la prestación de asistencia técnica, administrativa y organizativa a las empresas existen una serie de diferencias muy marcadas entre las financieras enclavadas en las regiones del norte que a pesar de su más reciente creación cuentan con un sustrato previo de centros de estudio e investigación y las financieras de las regiones de menor desarrollo que, a pesar de su mayor tiempo de implantación, no han acertado a instrumentar unos servicios de asistencia técnica adecuados. Esto se debe a la falta del personal y de los medios necesarios para su

estructuración que debían ser soportados en una cierta medida por las - autoridades regionales y en parte también por las empresas que se beneficiaban de su asistencia. La aportación del ente político regional resulta tanto más adecuada al contemplar la tendencia actual de prestación - de servicios de asesoramiento técnico a todas las empresas de tamaño mediano y pequeño de la región sin exigir la participación previa con lo cual se convierte esta labor en un servicio público de gran interés para el desarrollo regional.

Siguiendo una tendencia, ya manifestada en algunos casos concretos, la financiera debería integrar y coordinar los centros preexistentes de investigación y asistencia técnica referidos a la pequeña y - mediana empresa y utilizar el conjunto de la manera más eficaz posible en el servicio a las unidades productivas de la región.

La nueva faceta de intervención en la dotación de infraestructura surgió del convencimiento de que era necesaria esa base previa antes de pasar a la promoción de proyectos directamente productivos. Sin una preparación anterior muchas de las iniciativas emprendidas por las sociedades financieras no podían tener viabilidad alguna. Lentamente se impuso la idea de que era precisa esa labor para completar las lagunas dejadas por la acción del Estado que en la dotación de infraestructura no actúa con el criterio de favorecer las condiciones necesarias para - el desarrollo regional sino con una visión de ámbito nacional y tratando de alcanzar objetivos sectoriales.

La concentración de la labor de las financieras en la construcción de zonas industriales debe ser tomada como un primer paso dentro de las tareas de dotación de infraestructura. Posteriormente se prevé la ampliación del campo de acción a la infraestructura social y a -- las nuevas labores marcadas por la conservación del medio ambiente y la lucha contra la excesiva concentración productiva.

Para asegurarse de que todas estas tareas van a ser desarro-

lladas siguiendo unas líneas correctas resulta indispensable arbitrar un control más riguroso de la actuación de las SFR. En el aspecto interno debe recordarse que la forma jurídica de sociedad anónima con - que se han constituido estas entidades además de otorgarles una mayor agilidad operativa permite exigir responsabilidades a sus gestores en el caso de que se desvien de una administración razonable y eficiente o desvirtuen las directrices emanadas de las instancias regionales (*).

En el ámbito externo los respectivos Consejos Regionales a la vez que elaboran una serie de directrices anuales a las que debe - ajustarse la actuación de las SFR deben controlar su cumplimiento de manera minuciosa. A pesar de ello parece excesivo el trámite establecido por algunas de las entidades que exigen la aprobación de cada -- uno de los proyectos por parte del Consejo y que por haberse converti do en una cuestión de trámite no ha mejorado la gestión de tales fi-- nancieras sino que únicamente ha servido para entorpecer y retrasar - aún más su labor.

Sólo un profundo cambio de las estructuras actuales que su ponga una clarificación de funciones y la atribución a cada uno de -- los tipos de SFR de un papel específico y ajustado a las circunstan-- cias de su entorno puede poner coto a las situación actual y devolver su verdadero sentido y posibilidades a estas financieras salvando así la eficacia del modelo que desde su implantación no ha dejado de es-- tar en entredicho en Italia debido a las manipulaciones que ha sufrido y que desvirtúan toda su posible operatividad.

(*) F. TEDESCHI. Problemi e prospettive della società finanziarie regionali: sintesi d'un convegno Giurisprudenza Commerciale. Milán, 1979

D. CONCLUSIONES

Italia es un país cuya unificación en un solo Estado resulta muy reciente pero por esa misma causa se intentó en principio que la centralización fuese mayor, tratando de otorgar una cohesión mecánica a espacios geográficos de características económicas, históricas y culturales muy diversas a fin de borrar cualquier situación diferencial. El régimen fascista acentuó el centralismo del Estado hasta extremos inconcebibles y solo la nueva escena política creada por el final de la última guerra mundial hará surgir de manera directa el problema de la regionalización.

La creación de un mercado único bajo la tutela del Norte del país hizo que la economía italiana sufriese una diferenciación -- brutal en perjuicio del Mezzogiorno que ha provocado la división del territorio en dos zonas y es el origen del dualismo económico actual. Las altas tasas de crecimiento experimentadas en las regiones septentrionales no son casuales sino que están relacionadas con la inversión en esas áreas de los excedentes financieros obtenidos por los -- grandes propietarios de fincas agrícolas en el Mezzogiorno y con la -- utilización masiva de la mano de obra barata proporcionada por las regiones del Sur. Estas relaciones entre los industriales lombardos y -- los latifundistas meridionales no resultan menos obvias tras el disfraz de política económica "nacional" con que se trató de encubrir las.

Cuando los desequilibrios fueron tan evidentes que no pudieron ser negados y los habitantes del Sur de Italia empezaron a tomar conciencia de su gravedad, el Estado se apoyó cada vez más en el -- Norte del país creyendo conjurar así las tensiones regionalistas.

El proceso que lleva a la regionalización italiana actual se inicia con la promulgación de la Constitución de 1947 y ha tenido

una génesis muy lenta y llena de innumerables retrasos y dificultades hallándose en la actualidad en período de rodaje y consolidación.

Aunque a una serie de regiones denominadas de Estatuto especial se les otorgó la autonomía de manera inmediata, los Estatutos de las regiones ordinarias que representan la mayor parte del territorio del país han tardado veinticinco años en promulgarse y el criterio de su puesta en marcha se ha basado esencialmente en un intento de restringir las atribuciones concedidas, en principio, a las regiones, por la norma constitucional.

La medida más real de la autonomía otorgada a las regiones italianas es la de la magnitud de los medios financieros que se han puesto a su disposición para el logro de los fines encomendados entre ellos el del desarrollo promovido por la propia región. Es en este aspecto en el que se ha tratado de limitar la autonomía todo lo posible por medio de reducciones en los recursos financieros que debían sustentar su ejercicio. La escasez de medios no es una circunstancia fortuita sino que trata de someter a los entes representativos regionales a una colaboración forzosa con el Estado o, en caso contrario, a prescindir de los fondos que son necesarios para la promoción del desarrollo.

El Fondo de Compensación Interregional que tenía como finalidad el apoyo presupuestario a las regiones de menores recursos no ha cumplido las esperanzas que se habían depositado en su actuación y su volumen es muy escaso para resultar determinante. El Estado concede, por otra parte, una serie de dotaciones directas e indirectas a las regiones dentro de su política de desarrollo sectorial a escala de todo el país. Una porción de esas dotaciones es entregada a las Juntas Regionales para que las distribuyan según instrucciones muy concretas emanadas del poder central. El Estado financia por sí mismo un gran número de iniciativas sin tener en cuenta a los entes regiona

les que solo pueden aprovecharlas indirectamente acomodando a ellas el diseño de sus planes de desarrollo.

La intervención directa del Estado italiano se ha centrado en la zona Sur del país y ha utilizado cuatro elementos básicos: los proyectos especiales, el mecanismo de reservas de inversión, la concesión de incentivos fiscales y crediticios y la actuación de la Cassa - per il Mezzogiorno. A pesar de la apreciable labor de esta entidad en cuanto a la dotación de infraestructura en la zona meridional y a la concienciación del resto del país respecto a los problemas de desempleo y carencia de los standards mínimos de calidad de vida que se presentan en el Mezzogiorno su actuación se resiente de fragmentareidad y en definitiva no ha logrado disminuir el dualismo previo existente.

El panorama que ofrece la financiación del desarrollo regional en Italia y las escasas posibilidades que tienen los entes representativos de la región de intervenir en su distribución junto con los huecos dejados por el sistema financiero italiano respecto al apoyo a las pequeñas y medianas empresas suponen el marco preciso en que se encuadran las Societa Finanziaria Regionali.

La estructura actual del sistema financiero italiano data - de 1936 aunque refleja en su entramado el distinto origen histórico de las instituciones que lo forman debido a la relativamente reciente unificación del país. Además de los órganos rectores que son el Comité Interministerial para el Crédito y el Ahorro y el Banco de Italia el conjunto de intermediarios se clasifica teniendo en cuenta el plazo en que realiza sus operaciones. En el campo del corto plazo hay cinco tipos de entidades: institutos de crédito de derecho público, bancos de interés nacional, bancos ordinarios, cajas de ahorro y cajas rurales y artesanales. Los institutos de crédito de derecho público son los antiguos bancos de emisión de los Estados existentes antes del logro de la unidad italiana mientras que los bancos de interés nacional son aquellos que tienen sucursales al menos en treinta provincias y cuyo capi-

tal está participado mayoritariamente por el Estado.

Las entidades dedicadas a la concesión de créditos a medio y largo plazo se denominan Institutos de Crédito Especial aunque pueden realizar esta financiación también las instituciones a las que nos hemos referido como de corto plazo siempre que creen para ello secciones autónomas especializadas. Existen tres categorías de créditos especiales según las finalidades a que se destinen: mobiliario (industria, - obras públicas, minería, astilleros, exportación, artesanía), inmobiliario (viviendas, hostelería) y crédito agrícola y pesquero. Los mercados de valores especialmente el de renta variable resultan estrechos e inadecuados sobre todo de cara a las posibles emisiones de las pequeñas y medianas empresas.

Dentro del sistema financiero italiano hay una laguna respecto a la consecución de capital de riesgo que puede ser llenada por medio de las funciones que en este campo se atribuyen a las SFR. Asimismo se observa un cierto vacío en cuanto a la concesión de créditos a medio y largo plazo con grandes diferencias entre unas y otras regiones del país que deberían ser suplidas por las sociedades financieras en aquellos espacios en los que se dé una actuación más débil de las entidades suministradoras de estos apoyos.

En el terreno de la asistencia técnica, administrativa y organizativa no existen entidades concurrentes por lo que la labor de las SFR tiene unas grandes posibilidades de desarrollarse y completar los esquemas básicos de capacidad empresarial necesarios para el crecimiento de las diversas regiones. En éste y en los anteriores aspectos existe un espacio operativo propio para las SFR aunque hasta la fecha no han sabido situarse en la medida suficiente en ese espacio.

Las sociedades financieras regionales, creadas en Italia a partir de la segunda mitad de los años cincuenta, han seguido unos esquemas organizativos muy variados conectados estrechamente con la política

regional adoptada en cada momento y con el desarrollo institucional de las regiones. Resulta difícil ofrecer una visión sintética de su instrumentación pero aún es más arduo formular un juicio general sobre su eficacia y sobre el papel efectivo que han desempeñado en su calidad de apoyos a la promoción y al desarrollo de las regiones italianas (*).

Guiándonos por un criterio mixto, cronológico y organizativo, podemos distinguir seis generaciones de financieras regionales e interregionales que han ido surgiendo de manera sucesiva y que coexisten en el entramado del sistema financiero italiano. Para abarcar en una caracterización única lo que estas sociedades representan debemos partir de la definición típica de las entidades de desarrollo regional con su doble vertiente de actuaciones crediticias y empresariales. A esta labor que supone la concesión de créditos y la participación accionaria junto con la asistencia técnica y organizativa debe unirse en la práctica tanto el control y la dirección como el salvamento de empresas. Además hay que añadir la intervención directa en la ordenación del territorio y en la dotación de infraestructura. Combinando de una u otra manera esta serie de notas iremos obteniendo los diversos tipos de financieras cuya definición exacta requiere en cada caso numerosas matizaciones debido a sus particularidades específicas.

Las sociedades de la primera generación tienen un carácter muy diverso mientras una (ISAP) se dedicaba a complementar la actuación de los institutos de crédito industrial para el Mezzogiorno, en el aspecto empresarial la otra (SOFIS) era la primera sociedad con un carácter verdaderamente regional fundada en Italia. Esta última se creó como una entidad privada con mayoría de participación del ente regional y su actuación se centró en las tomas de participación en empresas. Ambas sociedades han desaparecido por un motivo semejante sucediéndolas otras entidades de carácter más limitado. La causa del fracaso estrepitoso de ambas financieras y de su desaparición debe buscarse en las par-

(*) M. VICENZINI. Valore e ruolo delle società finanziarie regionali nello sviluppo delle economie locali. Regione e Comunità Locali. Roma, 1979

ticipaciones de carácter mayoritario tomadas en empresas en situación irregular o de nula viabilidad y futuro que les provocaron graves pé
rdidas.

A continuación se suscitaron tres entidades de carácter -- muy diverso que pueden denominarse interregionales porque no tienen -- ninguna vinculación con una región concreta, sino que su zona de ac--
tuación comprende varias regiones del Centro y del Sur del país. Su -- constitución tiene un carácter exógeno a las autoridades regionales -- puesto que en todos los casos han sido promovidas por el poder cen--
tral.

Dos de estas sociedades son filiales de la Cassa per il Mezzogiorno (INSUD y FINAM) y extienden su actividad a esta zona del -- país en tanto que la tercera (CENTROFINANZIARIA) se ocupa de las -- áreas especialmente deprimidas del Centro-Norte de la península ita--
liana. Mientras que INSUD y CENTROFINANZIARIA tienen las característi--
cas de una sociedad financiera típica habiéndose decantado la primera hacia las actividades turísticas, FINAM es una entidad crediticia sec--
torial dedicada a la promoción exclusiva de las empresas agrícolas y pecuarias.

Estas entidades se encuentran en una situación crítica y -- están pasando por un período de disminución de actividades que las --
llevará a la desaparición o a una transformación profunda. FINAM pare--
ce tener un porvenir seguro en la promoción de la agricultura meridional, mientras que INSUD a pesar de sus resultados positivos no ha en--
contrado su sitio en el esquema crediticio del Mezzogiorno.

La tercera generación es la constituida por las financie--
ras de las regiones de estatuto especial. Estas regiones vieron reco--
nocida su autonomía con relativa prontitud, una vez promulgada la --
Constitución y esto les permitió el dotarse de unas sociedades finan--

cieras consideradas como públicas en cuanto que la mayoría del capital era poseído por las regiones y que además estaban ligadas a la incipiente programación regional. La fórmula organizativa varía desde la creación de un ente público (ESPI) hasta la instrumentación en forma de sociedad anónima que resulta ser el caso más común.

En alguna de las regiones (Friuli) se ha ideado la creación de un fondo especial nutrido con los tributos cedidos a la región para hacer frente a las situaciones de empresas en dificultades. La toma de participaciones en muchos casos se ha diseñado como minoritaria pero se ha dejado la puerta abierta a una posible adquisición de la mayoría en ciertas circunstancias lo que constituye una tentación para permitir las presiones políticas y socioeconómicas sobre la financiera.

Otro grupo, el de las financieras de capital privado, constituye el cuarto bloque de entidades. Surgidas en las regiones más adelantadas del norte del país se ocupan de la promoción de la pequeña y mediana empresa por medio de una participación minoritaria en su capital.

También se han dedicado de manera prioritaria a la realización de estudios y proyectos de preinversión y a la prestación de asistencia técnica.

El advenimiento de las financieras públicas de las que nos ocuparemos a continuación hizo que estas entidades privadas se especializaran casi exclusivamente en la promoción de las empresas por medio de la participación minoritaria colaborando así con las otras financieras y completando su labor, aunque en algunos casos esta división del trabajo no fue tan sencilla y existieron duplicaciones y una competencia contraproducente.

La última serie de financieras son las que podríamos denominar públicas de las regiones con estatuto ordinario. A pesar de que en

tre este tipo de entidades existe una mayor homogeneidad, su estructura no resulta idéntica sino que ha sufrido una evolución desde las -- primeras creadas hasta las surgidas en la última época.

Las financieras públicas surgidas en una primera etapa son muy semejantes a las que hemos denominado de la tercera generación y que corresponden a las suscitadas en las regiones de estatuto especial. Sólo se diferencian de éstas en que ya se plantea en sus estatutos la cuestión del apoyo a la creación de infraestructura técnica, -- que resulta característico de estas entidades de la quinta etapa, si bien aun de una manera muy restringida y referida solo a la puesta a punto de zonas industriales. En este tipo de entidades se mantiene la vertiente de la toma de participaciones aunque sea de forma minoritaria al igual que en las financieras anteriores.

Las financieras de esta generación instituídas posteriormente se han establecido en las regiones de mayor desarrollo que ya -- poseían una financiera de base privada. Esto explica la prohibición -- de tomar participaciones de cualquier entidad en las empresas a promover y el énfasis puesto en los servicios de asistencia técnica.

En este tipo de financieras se presta una atención preferente a la dotación de infraestructura tanto técnica como social. La infraestructura social resulta a largo plazo más rentable incluso que la técnica puesto que aumenta la productividad y atrae a los cuadros con alta capacidad empresarial a la región.

Característica de ambos tipos de actividades es la estrecha vinculación con los planes de desarrollo elaborados por la región y la utilización de sociedades filiales especializadas para desarrollar cada una de las finalidades proyectadas.

También puede destacarse la separación entre las tareas -- normales de la financiera, que deben resultar rentables, y las actividades

dades de salvamento o de marcada justificación social que serán subvencionadas por los entes representativos de la región. Por otra parte la forma de sociedad anónima que adoptan atiende en principio no solo a una mayor agilidad operativa sino a la posibilidad de exigir responsabilidades a los gestores por medio del mecanismo articulado por la ley de sociedades.

Como intento de superación de los defectos de las financieras regionales anteriores fue creada en 1975 la Finanziaria Meridionale (FIME). Por su ámbito interregional y su capital de mayoría estatal resulta semejante a las financieras de la segunda generación con dos - de las cuales tiene en común el haber sido promovida por la Cassa per il Mezzogiorno pero ha sido proyectada con un planteamiento mucho más ambicioso en cuanto a medios de capital y posibilidades de todo tipo. - Su objeto está limitado a los sectores industrial y de servicios y - aparte del otorgamiento de créditos y garantías, interviene directamente en las tareas de preinversión tan importantes para una región subdesarrollada como el Mezzogiorno. Para llevar a cabo su actuación ha promovido una serie de filiales (FIME-leasing, SVIME, FIME-trading y FINTEC) que se ocupan de las operaciones de leasing y en el apoyo a la comercialización de los productos meridionales. Aparte de ello ha tratado de divulgar su imagen por medio de campañas informativas y ha fijado lo más claramente posible sus previsiones de futuro. Las iniciativas desarrolladas en el corto período de funcionamiento la hacen acreedora de un margen de confianza en cuanto a su prevista eficacia.

Con esta financiera se completa el mapa de Italia con la excepción de la región de Trentino-Alto Adigio que solo cuenta con la financiera provincial de Trento. Algunas regiones del Norte tienen dos - financieras (Piamonte, Liguria, Emilia-Romaña) mientras en otras únicamente existe una pública (Friulia-Venezia-Julia, Veneto). El Valle de Aosta está servido por la financiera privada de Piamonte mientras que la entidad privada de Lombardia se transformó en pública. El centro de Italia (Toscana, Umbria, Marcas y Lacio) está ocupado por una financie

ra interregional a la vez que cada una de las regiones, tiene su financiera pública. El Mezzogiorno está cubierto por FIME y existe una financiera pública por cada una de las islas.

El repaso que acabamos de hacer a las sociedades financieras italianas utilizando un criterio tanto temporal como organizativo, para agruparlas de la manera más homogénea posible ha puesto de relieve las grandes diferencias tanto de organización como de funciones -- existentes entre ellas. Dentro del mismo tipo de sociedades (las financieras públicas o las de base privada, por ejemplo) existen un sinnúmero de diferenciaciones y de matices que hacen que ni siquiera sus estipulaciones estatutarias tengan una formulación paralela y que no haya -- dos financieras idénticas en todo el país.

A estas formulaciones diferentes que además son expresadas de forma muy genérica e imprecisa, que se presta a multitud de interpretaciones, hay que unir las diversas prácticas llevadas a cabo -- por las entidades que han ignorado en muchos casos algunas de las actividades previstas por su articulado y desarrollado otras que se hallaban recogidas solo de manera implícita o marginal.

Para hablar de las funciones que han realizado las financieras regionales en Italia es necesario llevar a cabo una agrupación convencional de los cometidos que citábamos al tratar de fijar una definición comprensiva de estas entidades, pero recordando siempre que todas las actuaciones anotadas no son desarrolladas necesariamente por cada una de las entidades ni aún en el caso de que figuren en sus estatutos fundacionales.

Los medios de financiación se basan en los fondos propios -- pues la posibilidad de emitir bonos u obligaciones no ha tenido virtutalidad alguna debido a la falta de apoyo por parte del Estado que no -- los ha provisto de ningún incentivo en el terreno de la imposición, ga

rantía u obligatoriedad para los coeficientes de las entidades de crédito. En general, no se les ha otorgado un régimen jurídico y financiero privilegiado en ningún sentido.

Tampoco el capital goza de ningún apoyo en cuanto a su suscripción puesto que el Estado no ha previsto mecanismo alguno para asegurar un dividendo mínimo a los accionistas. Los partícipes privados, en estas condiciones tan poco favorables, han debido ser reclutados a fuerza de presiones políticas o han contribuido únicamente para demostrar su "concienciación" regional ante la opinión pública y es casi -- inexistente la presencia de los particulares entre los socios.

Los fondos así obtenidos han quedado muchas veces bloqueados debido a la imposibilidad de enajenación de las participaciones tomadas por las sociedades financieras a causa de la imprudencia de su adquisición, bien por omisión de los estudios previos necesarios, bien por las consabidas presiones políticas.

Los beneficios que deberían incrementar periódicamente los fondos propios han sido en la generalidad de los casos nulos o negativos. Existen unas pocas excepciones de débiles resultados positivos -- que no desvirtúan la aseveración anterior.

Resulta curioso observar que las participaciones societarias han provocado grandes pérdidas en todos los casos, mientras que los préstamos han producido algún beneficio. Pero los resultados que han logrado neutralizar los grandes desequilibrios producidos por las desafortunadas tomas de participación han sido los no relacionados con su objeto social. Los depósitos en otros establecimientos de crédito que resultan razonables desde el punto de vista de la maximización del beneficio no parecen adecuados en una entidad cuya finalidad prioritaria es promover el desarrollo regional. En este mismo caso se encuentra la inversión en valores desligados de su actividad para constituir una cartera de renta que en ciertos casos alcanza unas cotas considera

bles.

En algunas financieras existen unos fondos especiales dotados por los entes representativos regionales bien para la asistencia técnica y financiera, bien para las actividades de salvamento de empresas y las operaciones que no tienen una rentabilidad económica clara - aunque se estime que resultan necesarias desde el punto de vista social.

Debemos añadir que muchas de las características definitivas de las sociedades financieras se derivan directamente de la composición de su capital social. La mayoría de este capital y por tanto el control de la entidad puede corresponder al Estado, al ente regional o a inversores de naturaleza privada especialmente entidades de crédito y ahorro o de seguros.

Las financieras que están participadas por los entes representativos regionales, tanto en las regiones de estatuto ordinario, como en las demarcaciones de estatuto especial, se declaran en sus normas fundacionales íntimamente conectadas con la programación regional. Todas las actividades previstas en su articulado son solo un apoyo a distintas perspectivas del Plan de desarrollo regional.

Las financieras de carácter privado también formulan normalmente el propósito de desarrollar sus actividades en el marco de la -- programación económica y territorial de su región mientras las entidades con mayoría de capital del Estado sirven para el apoyo en una zona concreta del territorio de la planificación a nivel nacional.

Por iniciativa de la práctica totalidad de los entes autónomos se reunieron unas Conferencias Regionales de Programación Económica (CRPE) cuyos documentos de trabajo recogen una serie de directrices para la planificación regional y también una identificación del papel que debe otorgarse a las sociedades financieras en apoyo de las in

dicaciones del Plan. Estas indicaciones no resultan excesivamente claras ni determinadas pero pueden agruparse en funciones promocionales para un desarrollo económico equilibrado, de intervención en los procesos de reconversión, concentración, reorganización y ampliación de las empresas y de asistencia técnica y empresarial.

Las funciones promocionales se centran en el incremento de la renta y el empleo y en la diversificación sectorial y espacial de la actividad productiva. La intervención en los procesos de reconversión persigue la adaptación de las empresas a las condiciones imperantes en el mercado. La asistencia técnica y empresarial se presta a las unidades de producción de mediana y pequeña dimensión porque estas empresas no tienen posibilidad de acceder a tales informaciones por sí mismas.

En las regiones de menor crecimiento se intenta que la sociedad financiera proponga una serie de proyectos viables para que puedan ser utilizados los ahorros de sus habitantes y no sean transferidos a otras zonas más desarrolladas por falta de peticiones racionalmente atendibles.

Las relaciones entre las financieras y la planificación han sido recogidas en la mayor parte de los estatutos de aquéllas aunque de una manera más intensa por parte de las sociedades públicas, aunque en la práctica no se ha dado la coordinación necesaria para que esta relación resultase operativa debido a multitud de factores. De todas formas esta colaboración está llamada a incrementarse progresivamente porque las regiones no cuentan con ningún instrumento alternativo para financiar sus planes de desarrollo. Aunque debe pensarse de todos modos en una reforma legal que aumente los ingresos regionales si la regionalización italiana ha de tener algún futuro.

La participación en el capital de las pequeñas y medianas empresas es común a todas las sociedades financieras excepto algunas de las sociedades públicas de las regiones de estatuto ordinario creadas

en los últimos años que rechazan esta práctica por los peligros que con lleva. En lo que no existe unanimidad es en la aceptación de si lo más adecuado es una participación mayoritaria o de carácter minoritario. La participación mayoritaria supone el peligro siempre latente de conversión de la financiera en una institución de salvamento.

La participación en régimen minoritario puede resultar útil en cuanto que la financiera logre interesar a otros colaboradores privados. Además deberá tratar de asegurarse previamente de que la empresa a promover o reorganizar es viable y por lo tanto que las acciones adquiridas serán fácilmente enajenables. En caso contrario la sociedad en desarrollo se convierte en una ruinosa entidad de cartera que se ve abocada a soportar una cantidad creciente de pérdidas y a llegar a una situación de participación mayoritaria, esté o no prevista en sus Estatutos, debido a la retirada del resto de los socios participantes con lo cual las pérdidas se multiplican.

Las actividades de salvamento se prestan a todas las presiones políticas y a las maniobras demagógicas y electoralistas por lo que deben ser evitadas a toda costa. Si se quiere que la financiera intervenga en este campo debe dotársele de unos fondos separados con los que haga frente a la reestructuración y salvamento de las empresas en dificultades con absoluta diversificación en cuanto a gestión y contabilidad respecto a sus actividades normales.

Además la intervención, de producirse, no debe ser indiscriminada sino limitarse únicamente a las sociedades en las que se detectan errores de gestión sin que se intente sanear las que están inmersas en desequilibrios profundos e irreversibles.

Resulta un extremo muy discutido si realmente esta tarea, -- con los peligros que encierra resulta adecuada para ser desempeñada por estas entidades o si no debe encargarse a otro organismo de ámbito estatal.

La participación mayoritaria obliga a la sociedad a conver tirse además en gerente de las empresas en las que es responsable - principal lo cual exige unas cantidades considerables de personal es pecializado.

La actividad de prestación de crédito también es desarro-- llada por las sociedades financieras las cuales proporcionan a las em presas una financiación a medio y largo plazo que no sería concedida por las instituciones clásicas de crédito las cuales tienden a reali-- zar sus préstamos a corto plazo. Este tipo de endeudamiento cuya con-- tinuidad depende de renovaciones sucesivas es muy precario y represen-- ta un serio obstáculo para las empresas que, en muchas ocasiones, han financiado gran parte de sus equipos fijos con créditos a plazos muy cortos. La emisión de empréstitos les está vedada debido al volúmen - empresarial que sería necesario para poder intervenir en los mercados y, por lo tanto, dependen de una autofinanciación que en muchos casos les resulta imposible de llevar a cabo.

Una cuestión planteada a este respecto es si resulta conve niente que los préstamos se concedan a todas las empresas o solamente a las participadas previamente. Para algunos tratadistas la interven-- ción aislada en la financiación no resulta válida por la escasez de - vínculos que generan y que no permite el seguimiento y un cierto con-- trol de la empresa beneficiaria mientras para otros es perfectamente correcta y puede resultar muy útil.

Un resultado paralelo al de la concesión de créditos se -- consigue a través del otorgamiento de garantías. Para la sociedad fi-- nanciera este procedimiento amplía su campo de acción sin exigir el - empleo de fondos pero tiene el inconveniente de que al no tener que - realizar ningún desembolso inmediato pueden concederse sin tomar las debidas precauciones con lo que la financiera puede llegar a soportar unos altos niveles de riesgo.

Las tareas de asistencia técnica y asesoramiento son tal vez las más características de las sociedades financieras y las que les otorgan un carácter diferencial respecto a las entidades crediticias que pueden desarrollar unas funciones similares en cuanto a los préstamos y a la participación en el capital pero que no cuenta con una institucionalización de esta asistencia de gestión y organización. Tal característica es la que puede otorgar su carácter de catalizador a las sociedades regionales, que nunca se alcanzaría por el volumen de las inversiones en sí mismo, por su oportunidad y el asesoramiento posterior que puede canalizarse a través de estos servicios.

Teniendo en cuenta los escasos medios de personal especializado con que cuentan las SFR su labor es preferentemente de recopilación y sistematización de datos y fuentes de información respecto a la gestión y administración de la empresa. Conectada con esta tarea está la de formación de criterios válidos para la actuación de la propia financiera tanto en la promoción de nuevas empresas como en la gestión de aquéllas en las que participa en régimen mayoritario.

Esta función asesora puede ser llevada a cabo por medio de un departamento especializado o en uno o varios centros de información autónomos. En los casos en que existan centros de asesoramiento con anterioridad a la creación de la financiera ésta puede englobarlos o al menos coordinar sus prestaciones y dirigir a los empresarios hacia el más adecuado en cada caso según el problema que consulte.

También respecto a la asistencia técnica se ha discutido el problema de si debería prestarse solamente a las empresas participadas o bien a todo tipo de entidades medianas y pequeñas establecidas en la región. Algunas de las financieras y especialmente las públicas especifican en sus estatutos la obligatoriedad de esta prestación a todo tipo de empresas regionales mientras que en otros casos queda al arbitrio de la financiera.

Otros problema conexo es el de si los gastos que supone esta labor deben ser soportados por las empresas peticionarias, por la financiera o por el ente representativo regional. Parece que debería ser este último quien subvencionase parte de los costes teniendo en cuenta que se trata de un servicio público, especialmente en los casos en que se presta a todas las empresas sin distinción entre las participadas y no participadas.

También se ha expresado la conveniencia de que las empresas retribuyesen solo la parte específica del asesoramiento recibido siendo a cargo del ente autonómico los estudios necesarios para la prestación de asistencia empresarial y de gestión en términos generales.

Las financieras de carácter público tuvieron entre sus objetivos la dotación de infraestructura a las regiones donde fueron ubicadas ya desde la época de su creación en las regiones de estatuto especial. En las de estatuto ordinario se acentúa esta finalidad que se estima necesaria como un paso previo para la implantación de las actividades directamente productivas.

Las financieras regionales en su mayoría han acotado en el amplio campo de la infraestructura la tarea concreta de dotación de zonas industriales aunque algunas han intentado promocionar todos los aspectos de las dotaciones básicas necesarias, incluyendo la infraestructura social.

Partiendo de las desigualdades existentes entre las necesidades de equipamiento de las distintas comunidades locales y los recursos disponibles para su construcción, las sociedades financieras pueden actuar como un filtro entre los órganos representativos de la región y, en su caso, el estado que proveen los fondos para llevar a cabo la inversión y los entes inversores a fin de paliar las desigualdades existentes entre las diferentes comunidades locales en cuanto a

posibilidades de dotación.

También la sociedad financiera puede intervenir en la reali-
zación misma de las obras de infraestructura bien directamente o por -
medio de sociedades participadas y especializadas en un sector o una -
zona determinados.

Aparte de las intervenciones en la dotación de infraestruc-
tura física y social existe un campo nuevo centrado en la protección -
del medio ambiente y la eliminación de productos contaminantes que ca-
da vez tiene una relevancia mayor y que les puede ser destinado en ex-
clusiva en el futuro.

Además de las actividades apuntadas resultan posibles cual-
quiera otras que favorezcan el desarrollo económico y social de la re-
gión. Los estatutos fundacionales suelen ser lo bastante amplios y di-
fusos como para que tengan cabida en ellos cualquier tipo de función -
salvo unas mínimas prohibiciones expresas. Estas prohibiciones pueden
generalizarse en cuanto que a todas las financieras se les veda la cap-
tación de depósitos y por tanto la competencia con los intermediarios
financieros ordinarios. También existe un número reducido de socieda-
des regionales a las que no se permite ningún tipo de participación ac-
cionaria en las empresas apoyadas.

Entre las otras actividades desarrolladas por las financie-
ras pueden citarse dos técnicas instrumentales de reciente introducción
que han empezado a tomar carta de naturaleza en el arsenal de instrumen-
tos de aquellas entidades: el factoring y el leasing.

Las sociedades de leasing participadas o los departamentos -
de arrendamiento financiero dentro de las propias sociedades de desarro-
llo, pueden realizar su tarea a partir de las zonas industriales prepara-
das de antemano por la financiera o realizar el proceso completo desde
el estudio de la ubicación apropiada hasta la entrega de las unidades -

de producción industrial completamente terminadas.

El factoring consiste en la gestión de cobro sobre las ventas realizadas por las empresas y en el anticipo de fondos sobre el importe de esas ventas y puede prestarse de manera autónoma o en combinación con otros servicios de promoción comercial.

Ambos instrumentos resultan de una gran utilidad especial--mente en las zonas donde la capacidad empresarial es escasa y debe dedicarse por entero a las tareas propias de la producción. El leasing -significa una garantía plena para la financiera puesto que los bienes de equipo objeto del contrato continúan en sus manos. Además al ser --construídas las plantas y dotadas de la maquinaria adecuada por parte de la financiera que puede estudiar su emplazamiento, localización y -características se tiene la casi completa seguridad de su adecuación -respecto a la productividad futura.

Como conclusión final a este resumen, en el que se han in--tentado recoger las características más relevantes de los distintos tipos de financieras regionales, podemos referirnos a una serie de aspectos de esa experiencia que a nuestro juicio deberían ser objeto de re--consideración por parte de los responsables de estas entidades.

En primer lugar hay que plantearse si se quiere realmente -que las SFR sirvan al desarrollo regional. Una vez contestada afirmati--vamente esta cuestión hay que tratar de conferir un perfil seguro y --bien trazado a estas entidades distinguiendo claramente entre las fi--nancieras públicas y las privadas. Las primeras deberían estar defendi--das por la legislación de las operaciones de salvamento y reestructura--ción de empresas, mientras las privadas a la vez que persiguen objeti--vos de interés público, deberían ser compensadas por una serie de pri--vilegios fiscales y de funcionamiento.

Para la reestructuración de ambos tipos de sociedades resul

taría muy útil la existencia de una ley marco que las reglamentase en líneas generales dejando la suficiente amplitud para que cada región introdujese una serie de adaptaciones para ajustarlas a sus necesidades.

Respecto a los recursos deberían, para realizar su labor, arbitrase los medios legales para la emisión de empréstitos y la toma de préstamos tanto en la región como en el resto del país y en los mercados internacionales. Estos fondos potenciarían los escasos recursos propios multiplicándolos en favor de sus intervenciones para llevar a éstas a un nivel eficaz.

También lo limitado de los fondos poseídos frente a las necesidades urgentes que demanda el desarrollo regional debe disuadir a estas entidades de su empleo en inversiones no relacionadas con sus objetivos. La única solución válida es aunar rentabilidad y adecuación respecto a sus finalidades específicas.

A pesar de todo y aunque se capten recursos ajenos y se adecue la actuación de las SFR a sus verdaderas finalidades deberán colaborar con otras entidades financieras tanto a nivel regional como nacional.

El arduo problema de la toma de participaciones en empresas, cuyo peligro resulta siempre latente, debería solucionarse mediante intervenciones de carácter minoritario que nunca puedan arrastrar a las SFR a actuar en situaciones de salvamento. Tanto para las participaciones mayoritarias como para el salvamento y la reestructuración de empresas deberían ser empleados otros mecanismos estatales o regionales que excluyan a las financieras. Una idea clave a este respecto es que las SFR deben moverse en un ambiente de normalidad económica y no constituir un expediente para ser utilizado en situaciones desesperadas y para tratar de sostener empresas inviables.

Respecto al servicio de la planificación regional, debe llegarse a una coordinación estrecha entre el departamento de planificación y la financiera. Los créditos y garantías deben ser estudiados -- previamente de manera detallada antes de su concesión tanto respecto a la actividad de la empresa beneficiaria como a sus posibilidades de devolución. Los tipos deberían ser los de mercado pues lo que las SFR deben facilitar es el acceso a los recursos a las empresas eficientes -- que no pueden obtenerlos a causa de la imperfección del sistema financiero tradicional y no ser una fuente de dinero barato. Estas condiciones podrían modificarse en ciertos casos pero sólo contando con una dotación específica de la región o del Estado.

La asistencia técnica, administrativa y organizativa debería ser organizada teniendo en cuenta que por su carácter de servicio público una parte de los costos a que da lugar deberían ser soportados por el ente representativo de la región o por el Estado.

Respecto a la tarea inaugurada por las últimas financieras de tratar de dotar a la región de una infraestructura que permita posteriormente la creación de proyectos directamente productivos, debe -- apuntarse que la preocupación actual centrada en la construcción de zoning industrial, debe dejar paso en el futuro a la dotación de infraestructura social y a las nuevas tareas que exigen los problemas de exceso de concentración productiva y de contaminación del medio ambiente.

La realización correcta de todos estos objetivos exige la organización de un doble control interno y externo. El control interno deberá llevarse a cabo utilizando los elementos de que provee su articulación societaria, mientras que el externo podría realizarse a través del Consejo Regional.

La mejora de los cauces por los que se ha movido la regionalización italiana, junto con una remodelación de las sociedades finan-

cieras regionales que las ponga al servicio del proceso de desarrollo de manera incondicional y con todas sus consecuencias, puede dar lugar al logro de un crecimiento equilibrado y de un entorno construido a la medida del hombre en todas las regiones de Italia.

BIBLIOTECA UCM



5304070590

R. 744. 883

T 24
II

José Miguel Carcelén Conesa

LAS ENTIDADES FINANCIERAS DE DESARROLLO REGIONAL EN EUROPA

TOMO II

Departamento de Estructura Económica
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid
1983

Colección Tesis Doctorales. Nº

127/83

n.c. X530650567
n.e. 5304070607

© José Miguel Carcelén Conesa
Edita e imprime la Editorial de la Universidad
Complutense de Madrid. Servicio de Reprografía
Noviciado, 3 Madrid-8
Madrid, 1983
Xerox 9200 XB 480
Depósito Legal: M-14736-1983

IV - LOS DISTINTOS TIPOS DE SOCIEDADES DE
DESARROLLO REGIONAL EN BELGICA

A. INTRODUCCION

La regionalización belga tiene como base las diferenciaciones culturales y lingüísticas muy acusadas debidas a la falta de homogeneidad de un Estado que no tiene más que siglo y medio de existencia.- El proceso regionalizador se distingue además por su lentitud y por la provisionalidad de los esquemas vigentes ante la falta de un acuerdo profundo entre las distintas comunidades. Las Sociedades de Desarrollo Regional (Sociétés de Développement Régional-SDR) fueron creadas, dentro de un programa de expansión regional, para ampliar el ámbito y las competencias de otras entidades preexistentes denominadas Sociedades Intermunicipales de Desarrollo (Sociétés Intercommunales de Développement-SID). Ante la actuación no muy satisfactoria a juicio de los poderes públicos de las SDR y a causa de las múltiples contradicciones políticas que supone la regionalización belga estas sociedades acabaron perdiendo sus atribuciones en favor de las Sociedades Regionales de Inversión (Sociétés Regionales d'Investissement-SRI) cuya andadura e instrumentación se encuentra en sus comienzos.

La exposición se iniciará con las etapas que llevaron al reconocimiento de la comunidad flamenca para establecer la situación actual del proceso de regionalización. A renglón seguido se recopilarán los planes y los instrumentos de política regional aplicados por el Estado belga a lo largo del tiempo.

La segunda parte comienza con un encuadramiento de las entidades de desarrollo dentro del sistema financiero. A continuación se examinan los diversos tipos de sociedades de desarrollo regional existentes partiendo de las entidades que tienen un ámbito nacional de actuación pero cuyas interrelaciones con las de carácter regional son muy estrechas. Las entidades propiamente regionales se analizan partiendo de las SID y continuando con las SDR que son individualizadas por las

diferencias existentes entre ellas estudiando sus características y --
tratando de examinar las causas de su virtual desaparición para acabar
con el planteamiento de las recientemente creadas SRI.

Tras hacer una referencia a las perspectivas y futuro de --
las entidades subsistentes se llega a unas conclusiones finales resun-
tivas de todo lo tratado.

B. LOS INTENTOS BELGAS DE REGIONALIZACION Y LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL

1. La diferenciación cultural como base de la autonomía regional

Bélgica es un país sin un lenguaje común, sin fronteras naturales y sin una tradición que dé a la población un sentido de identidad nacional. La existencia de Bélgica como nación independiente no se remonta más allá de siglo y medio y surge como una amalgama del antiguo Flandes con territorios de cultura francesa, a los dos lados de la frontera que corre entre los pueblos latinos y los germánicos. En 1831 cuando se promulgó su Constitución el prestigio del modelo centralizado francés se encontraba en todo su apogeo como paradigma del Estado-nación. Además Bélgica y Holanda habían estado unidas de 1815 a 1830 en el Reino de los Países Bajos que heredó en su organización administrativa, tras la ocupación francesa, un modelo idéntico al instaurado en Francia por Napoleón. El predominio en los aspectos demográfico, económico, social y cultural de la población valona, de habla francesa, facilitó la aceptación del patrón napoleónico y Bélgica se convirtió, sobre el papel, en una réplica exacta de la organización francesa. Además la propia falta de una cohesión previa entre los territorios que formaban parte del nuevo reino de Bélgica hizo extremar las tendencias centralizadoras. (*)

En una comunidad nacional, entendida de esa manera, la unidad del lenguaje revestía una importancia capital. Por ello la preponderancia francófona trató de imponerse por todos los medios posibles como paradigma de la unidad misma del Estado belga. El francés contando con la influencia cultural del país vecino parecía destinado a convertirse en el idioma nacional mientras que el neerlandés se creía --

(*) P. ROMUS. L'évolution économique régionale en Belgique depuis la création du marché commun (1958-1968). Revue des Sciences économiques. Lieja septiembre 1968

J.P. GRAFE. La problématique régionale en Belgique. Wallonie n° 1. Namur, enero 1974

condenado a ser una lengua de uso familiar cuyo empleo fuera desapareciendo de manera paulatina.

En 1834 tiene lugar en Bélgica el tendido de la primera vía férrea en el continente que relacionaba todas las regiones del país -- aunque favoreciese especialmente al área valona. En 1863 se aboliría el peaje del río Escalda que permitió que Amberes se convirtiera en el gran puerto nacional. Esta salida natural aunque estaba situada en -- Flandes sirvió en gran medida a la industria pesada valona. La revolución industrial en gran parte inducida por la vecindad de Inglaterra -- tuvo un comienzo muy temprano en Bélgica y se centró, asimismo, en la región de Valonia. Este predominio industrial valón y por ende económico, aseguró a la lengua francesa la continuidad de su supremacía.

El idioma neerlandés empezó a ser apoyado de una manera marginal y sólo en cuanto podía significar una barrera a las apetencias -- anexionistas de Francia. Por otra parte, en los medios intelectuales -- flamencos se inició un movimiento de respuesta primero muy tímido y -- posteriormente cada vez más exigente que se apoyaba en el nacionalismo romántico de la época. Esta ideología nacionalista tiene como bases -- las peculiaridades culturales de los distintos pueblos y sobre todo el idioma. El idioma será a partir de entonces el carácter diferencial -- más importante en el movimiento regionalista belga manteniéndose esa -- relevancia hasta la actualidad.

Las primeras leyes lingüísticas favorables a la lengua neerlandesa aparecen en 1873 y se refieren a la permisibilidad de su uso -- ante los tribunales en la parte flamenca del país. En 1878 se promulga una ley referente al empleo de la lengua neerlandesa en la Administración y en 1883 se dicta una normativa sobre la enseñanza pública de -- grado medio que admite que, en ciertas zonas, podía ser impartida en lengua neerlandesa.

La reacción valona ante esta mínima actitud permisiva del --

Gobierno fue desproporcionada y violenta y también los flamencos radicalizaron sus posturas hasta el punto que llegó a ponerse en tela de juicio, de nuevo la existencia de un pueblo belga como tal.

La primera guerra mundial significó el ahondamiento de la separación entre las dos comunidades y del malestar flamenco, aunque el final de la contienda bélica supusiese un retroceso en cuanto al logro de las aspiraciones de los habitantes de Flandes. La primera victoria lingüística importante de los flamencos fue la obtención de la universidad de Gante en 1930 como primera institución superior dedicada a la cultura y al idioma neerlandés. A partir de ese momento comienzan a dictarse una serie de medidas que marcan el principio del monolingüismo en Flandes y en Valonia y el bilingüismo en la zona de Bruselas.

Después de la segunda guerra mundial el problema cultural, que había sido enconado intencionadamente por las autoridades alemanas durante el tiempo de la ocupación, se mostraba cada vez más preocupante. En 1946 a iniciativa del diputado Harmel se creó un "Centro de Investigaciones para la solución nacional de los problemas sociales y jurídicos en las regiones valona y flamenca" denominado "Centro Harmel".

Como resultado de los estudios de este Comité así como de otros grupos de trabajo tales como la Comisión Meyers-Vanderporten se realizó una labor importante de normalización lingüística. Sin embargo, fue la revisión de la Constitución belga llevada a cabo entre 1968 y 1970 el hito clave que significa el paso de un Estado fuertemente centralizado al ensayo de construcción de un Estado regional (*).

Entretanto la situación económica que había sido en la época de la revolución industrial de predominio casi absoluto de la región valona había ido transformándose paulatinamente hasta dar lugar a un cua-

(*) H. JANNE. L'evolution des pays industrialisés vers la société nouvelle: le cas de la Belgique. Fédération Bruxelloise du Parti socialiste belge Bruxelles. Enero 1967

dro muy diferente. El envejecimiento de las industrias valonas y su pertenencia a sectores en declive junto a las dificultades que ha experimentado la minería que era una de las grandes riquezas de la zona contrasta con el auge de la nueva industrialización de las provincias flamencas basada en la diversificación de actividades y en la utilización de las grandes ventajas que para el transporte marítimo tienen los grandes puertos del Norte del país. Esta situación, tan diferente de la de la partida, que ha significado que la nación flamenca pase a un primer plano tanto en términos económicos como demográficos, hace que la población de habla neerlandesa no se resigne a ningún tipo de postergamiento (*).

El planteamiento de la reforma constitucional que debía dar paso a estas nuevas realidades se intentó al menos desde finales de la segunda guerra mundial aunque no llegaría a su culminación hasta 1970 por la complejidad política de los temas en juego. Del lado valón existía un sentimiento de frustración debido a la deficiente evolución demográfica así como al creciente malestar económico producido por el declive industrial y se exigía la descentralización económica y administrativa. En la parte flamenca del país la reivindicación de homogeneidad lingüística, el establecimiento de una frontera cultural y una visión nueva del papel de Bruselas hacía solicitar la descentralización y la posibilidad de llevar a cabo una política autónoma de industrialización.

En 1968 se inició, finalmente, el proceso de revisión de la Constitución belga. Los propósitos de la reforma eran el logro de la autonomía cultural, la descentralización administrativa y económica, un estatuto especial para Bruselas capital y el establecimiento de garantías recíprocas en beneficio de las comunidades culturales.

La autonomía cultural fue aceptada sin excesivos problemas pero no sucedió lo mismo con la descentralización administrativa y económica. Aunque el acuerdo gubernamental de 1968 preveía que tal descen-

(*) V. VANDEVILLE. Les caractéristiques régionales du chômage en Belgique. Cahiers Economiques de Bruxelles n° 46. Bruselas 1970.

tralización sería otorgada a nivel de provincias, los representantes de Valonia tratando de mantener unida a su región propusieron como solución definitiva la creación de tres grandes zonas: Flandes, Valonia y la región de Bruselas, que fue aceptada (*).

Cada uno de los partidos políticos belgas fue llamado a elaborar una doble lista de competencias. Por un lado, las correspondientes al Estado nacional entre las que se llegó al acuerdo unánime de incluir la política exterior, la defensa nacional, la política monetaria, y de crédito, la ordenación del mercado de capitales, el control de la balanza de pagos y las políticas de coyuntura sectorial y de precios. Por mayoría se dictaminaron asimismo otras competencias como correspondientes a la Administración Central: seguridad social, canales y vías de comunicación terrestres, sistema postal, ordenación jurídica de la constitución de sociedades, etc. (**).

A las regiones se les atribuían tareas como el urbanismo, la ordenación del territorio, la política territorial, la política de desarrollo, la creación de empleo y cierto número de aspectos de la legislación industrial y de energía, la vivienda, la política familiar y demográfica, los problemas de higiene y sanidad, la formación escolar y profesional, el turismo, la caza, la pesca, la política forestal, etc. (***).

La Constitución reformada introduce en el ordenamiento de la nación belga una serie de características innovadoras: no discriminación entre las dos comunidades, paridad lingüística en el seno del Consejo de Ministros con excepción del primer ministro; un dispositivo de alarma para cualquiera de las comunidades que se sienta objeto de dis-

(*) J. Ph. PAELINCK. Les phénomènes économiques interrégionaux en Belgique. Bruylant Bruselas, 1971

(**) R. HENRION. Le régionalisme économique et la constitution. Journal des Tribunaux n° 4757. Bruselas 23 octubre 1976

(***) J. HENROTTE. Régions et redistribution du pouvoir économique. Tra-
vaux de la 54e semaine sociale wallonne. Ed. Vie Ouvrière Bruselas 1972

criminación; descentralización extendida a todos los problemas a excepción de los culturales y lingüísticos y un estatuto especial para la aglomeración de Bruselas.

Esta reforma no resuelve definitivamente el problema planteado a las dos comunidades principales que están establecidas en el territorio de Bélgica. Se trata sólo de un ensayo y de un compás de espera provisional y deberá proseguirse en el futuro la búsqueda de un equilibrio estable. Aún a pesar de los retrasos que impone la incidencia de la crisis económica, el proceso constituyente continua abierto puesto que de la correcta articulación de la autonomía de sus regiones constitutivas depende la supervivencia de Bélgica como nación.

El artículo 3 bis de la Constitución belga revisada establece cuatro regiones lingüísticas: la región de lengua francesa, la región de lengua neerlandesa, la región bilingüe de Bruselas capital y la región de lengua alemana. Al mismo tiempo el artículo 3 ter divide la nación belga en tres comunidades culturales: francesa, neerlandesa y alemana (*).

A cada una de las comunidades se les dota de un Consejo cultural que está formado por los parlamentarios del grupo lingüístico -- respectivo. Estos Consejos pueden reglamentar por decreto la mayor parte de las materias culturales: defensa de la lengua, radio y televisión, enseñanza dentro de ciertas limitaciones, cooperación entre las comunidades culturales, empleo de la lengua en los asuntos administrativos, en las relaciones entre empresarios y trabajadores así como en los actos y documentos emanados de las empresas. La determinación de si un asunto de carácter cultural debe pasar a ser decretado por el -- respectivo Consejo se decide a través de una ley adoptada en el Parlamento por mayoría de sufragios de cada grupo lingüístico en cada una de las dos Cámaras (**).

(*) R. CLOSE. Revisión constitutionnelle et économie régionale. Conseil Provincial. Namur 1971

(**) W. ZAKALNYCYJ. Autonomie culturelle et régionalisation. Bulletin de documentation du Ministère des Finances. Bruselas Agosto-septiembre 1977

El ámbito de aplicación de las normas emanadas de cada Consejo Cultural está constituido por cada una de las regiones lingüísticas en las que fue dividido el Estado. La región bilingüe de Bruselas recibe la atención común de los Consejos francés y neerlandés que le asignan una parte alícuota de su presupuesto. En el área de la capital hay una Comisión cultural francesa y otra neerlandesa compuestas por el mismo número de miembros elegidos por el grupo lingüístico francés y por el grupo lingüístico neerlandés del Consejo municipal de Bruselas. Estas comisiones intervienen de manera independiente en los asuntos de educación preescolar, postescolar y culturales en general, de cada una de sus comunidades idiomáticas y también de manera conjunta - cuando se tramitan intereses comunes a las dos culturas.

A pesar de las apariencias a que da lugar esta legislación, las dos grandes comunidades lingüísticas solo tienen una autonomía cultural limitada a causa de la rigidez de su dotación financiera y de la carencia de un poder ejecutivo propio. En las primeras proposiciones sobre la dotación financiera de cada Consejo el Gobierno se había previsto que podrían fijar su propio presupuesto dentro de los límites de un crédito global votado por las Cámaras. Esta proposición que fue la que se impuso finalmente no significa más que la atribución al Consejo Cultural del poder de distribuir entre las distintas actividades culturales el montante del presupuesto que se le haya asignado previamente. Los partidarios de una autonomía real solicitaban la atribución a cada región y por tanto a los Consejos Culturales de la potestad de establecer impuestos con los que financiarse. Pero esta posibilidad se frustró por temor a llegar a un federalismo declarado y por las dificultades de coordinación entre la Hacienda del Estado y los poderes fiscales autónomos.

La solución adoptada consiste en la fijación por el Parlamento del crédito global a propuesta del Gobierno. La dotación se calcula en base a criterios objetivos (población, número de beneficiarios de la política cultural, número de realizaciones previstas), teniendo

en cuenta que para las materias en que no sea posible aplicar estos -- criterios se atribuirán cantidades iguales a las dos Comunidades.

Los Consejos Culturales no poseen un ejecutivo procedente -- de la elección entre sus miembros sino que es el Rey de los belgas -- quien asegura la sanción, promulgación y publicación de los decretos -- aprobados por ellos y quien se ocupa de elaborar los reglamentos necesarios para su aplicación (*).

A la pequeña comunidad de lengua alemana, residente en la -- provincia de Lieja, también se la dotó de un Consejo aunque de características diferentes al francés y neerlandés. Los miembros del Consejo Cultural alemán son elegidos por sufragio directo entre los electores de la zona de cultura alemana y no son diputados de las Cámaras. El papel del Consejo es consultivo y el legislador puede otorgarle un poder reglamentario en materias culturales y de enseñanza. Sus acuerdos son sometidos a la tutela del poder central del Estado que es quien acuerda su dotación anual.

La Constitución reformada divide a los miembros elegidos de las Cámaras legislativas en los grupos lingüísticos neerlandés y francés incluyéndose en este último los diputados de lengua alemana. También establece que, exceptuando al Primer Ministro, el Consejo debe contar con tantos ministros de expresión francesa como de lengua neerlandesa.

A excepción de los presupuestos y de las leyes que requieren una mayoría especial y en la que también se tiene en cuenta el grupo lingüístico, una moción motivada firmada por las tres cuartas partes como mínimo de los miembros de uno de los grupos lingüísticos y -- presentada después de haber sido depositada para informe y antes del -- voto final puede declarar que las disposiciones de un proyecto o de --

(*) H. VAN IMPE. La Belgique sous une Constitution révisée. Revue de -- Droit Public et de la Science Politique. Bruselas, -- marzo-abril 1976

una proposición de ley pueden dañar gravemente las relaciones entre -- las comunidades culturales. En este caso se suspende el proceso parlamentario y la moción se envía al Consejo de Ministros el cual dentro -- de los treinta días siguientes da su parecer e invita a la Cámara a -- pronunciarse sobre tal opinión o sobre el proyecto o proposición enmendados. Este procedimiento solo puede ser utilizado una vez por los -- miembros de un grupo lingüístico respecto a un mismo proyecto o proposición de ley.

El sistema de autonomía cultural otorgada a los distintos -- pueblos que comparten el territorio belga ha tenido un funcionamiento aceptablemente eficaz. El principal obstáculo para un acoplamiento -- fluido de este marco de separación lingüística ha sido el bilingüismo de la región de Bruselas y de algunos municipios enclavados en las -- fronteras idiomáticas que ha hecho surgir la necesidad de otorgar faci lidades en otra de las lenguas o de extender la red de servicios públi cos de una comunidad a los miembros de otra. Además y como hemos apuntado anteriormente los Consejos Culturales solo serían realmente autó nomos si el Gobierno Central no tuviese que aprobar sus presupuestos -- lo cual les mantiene ligados de alguna forma a los designios políticos de Bruselas. También el juego de influencias de los partidos de ámbito nacional interfiere en muchas ocasiones en el buen funcionamiento de -- los Consejos.

El aspecto cultural resulta muy importante para la solución del problema belga por la especial relevancia que el idioma y las particularidades culturales han tenido en su génesis, pero no es el más -- difícil de resolver. La autonomía regional plena y en todos los aspectos, excepto en aquellas materias que deben quedar reservadas al poder central por su propia naturaleza, resulta de consecución mucho más ar-- dua y se encuentra aún en sus primeros balbuceos.

El artículo 107 quater de la Constitución reformada se dedi ca a las instituciones regionales y divide al país en tres regiones: --

valona, flamenca y bruselense. El resto del precepto es una solución de compromiso que deja al legislador ordinario la tarea de diseñar los futuros órganos regionales exigiendo únicamente que estén compuestos por mandatarios elegidos y que la ley constitutiva sea adoptada por mayoría de los dos grupos lingüísticos en cada una de las Cámaras a condición - de que se halle reunida la mayoría de los miembros de cada grupo y siempre y cuando el total de votos positivos emitidos en ambos grupos lingüísticos obtenga los dos tercios de los sufragios expresados. De las - materias a regionalizar se excluyen las de carácter lingüístico y cultural porque ya habían sido reguladas previamente por la propia Constitución por medio del mecanismo de los Consejos Culturales (*).

Según el mandato constitucional una ley posterior debía precisar los límites de las regiones, crear los órganos para su gobierno, - determinar las materias que se les atribuyen de manera integral o compartida con el Estado y fijar sus recursos financieros. Pero las dificultades para obtener las mayorías cualificadas requeridas se manifestaron como insalvables debido en gran medida al problema de los límites - de la región bruselense.

El Gobierno estimó no obstante que algo debería hacerse para acercarse a la solución propuesta por la Constitución y trató de realizar una regionalización preparatoria o experimental. Esta solución provisional se ha plasmado en la ley de 1 de agosto de 1974 que crea las - "instituciones regionales a título preparatorio para la aplicación del - artículo 107 quater" y que fue modificada en parte por la ley de 27 de julio de 1970 y por la ley de 5 de julio de 1979, coordinadas por Real Decreto de 20 de julio de 1979.

Se divide el país en tres regiones (valona, flamenca y bruselense) cuyos límites no se fijan definitivamente sino que solo son válidos para la aplicación de esta normativa. La región bruselense compren-

(*) V. LOUSBERG. Le 107 quater et le destin de la régionalisation. La - Revue Nouvelle. Bruselas, mayo-junio 1977

de el territorio del distrito administrativo de Bruselas capital, es - decir, los 19 municipios de la aglomeración bruselense. Además de la - división del territorio se instituyen unos Consejos Regionales y unos Comités Ministeriales para los Asuntos Regionales.

Los nuevos Consejos Regionales tenían como antecedentes directos a los Consejos Económicos Regionales para Valonia, Flandes y Brabante creados en el marco de la planificación económica por la ley de 15 de julio de 1970. Esta ley-cuadro reorganizó la planificación del - desarrollo dando una beligerancia mayor a los aspectos regionales e -- instituyendo los Consejos Económicos Regionales (CER) y las Sociedades de Desarrollo Regional (SDR).

El primer antecedente de los CER fue el Consejo Económico - Valón creado en 1945 por miembros de los consejos municipales y por empresarios y trabajadores que querían autoafirmar la conciencia diferen- ciadora de la zona francesa del país. Como contrapartida y en cierto - modo en son de respuesta, los neerlandeses fundaron en 1952, el Consejo Económico para Flandes de alcance regional y, en el ámbito provincial, - el Consejo Económico de Limburgo (1951), el Consejo Económico de Flan- des Occidental (1954) y el Consejo de Amberes (1956). En 1959 se cons- tituyó el Consejo Económico para el distrito de Bruselas y en 1960 y - 1969 respectivamente los dos Consejos para el Brabante francés y fla- -- menco. Entretanto el Consejo Económico Valón había creado Consejos pa- ra Henao, la provincia de Lieja, la provincia de Luxemburgo y la pro- -- vincia de Namur. Estas asambleas se relacionaban con las sociedades in- termunicipales de desarrollo surgidas a partir de la ley de 1 de marzo de 1922 que se ocupan tanto de la expansión económica como de la orde- nación del territorio.

La ley de 15 de julio de 1970 se limitó a rubricar una si- -- tuación preexistente reconociendo de manera oficial los Consejos Econó- micos para Valonia, Flandes y Brabante (*).

(*) CRISP. Les Conseils économiques régionaux (I y II). Courrier hebdo- madaire du CRISP núms. 584-587 Bruselas 14 diciembre 1972 y 12 enero 1973.

Los Consejos Económicos para Valonia y Flandes estaban compuestos cada uno de 18 parlamentarios presentados por los partidos políticos, de 12 miembros de los Consejos de ámbito provincial elegidos por estos mismos órganos colegiados, de 15 miembros representantes de las organizaciones industriales, de las clases media y de la agricultura y, finalmente, otros 15 consejeros que suponían la presencia de los sindicatos de la región. El Consejo Económico para Brabante tuvo una composición diferente pues debía guardar una doble paridad referente tanto a las comunidades lingüísticas como al equilibrio entre Bruselas capital y el resto de la provincia de Brabante. El Consejo contaba con 24 miembros representantes de la aglomeración bruselense y 24 consejeros elegidos a partes iguales por los Consejos de Valonia y de Flandes (*).

Las tareas de los CER fueron de carácter consultivo y les incumbían además unas competencias generales de recomendación. En concreto les competía el estudio de los problemas económicos planteados a su región, recoger los datos y sugerencias procedentes de las sociedades de desarrollo regional, coordinarlos y, en caso necesario, armonizar los intereses divergentes; adoptar los proyectos del plan de desarrollo regional, transmitir esos proyectos a la Oficina del Plan Central y recoger toda la información relativa a su ejecución (**). Además resultaba preceptiva la emisión de su informe para una serie de actuaciones: nombramiento de los miembros de la dirección regional de la Oficina del Plan, jurisdicción territorial de cada una de las SDR, reparto de los principales créditos presupuestarios referentes al desarrollo regional entre sectores y su destino concreto; proyectos o proposiciones de ley o reglamentos generales relativos al desarrollo regional y sobre la determinación espacial de las regiones en desarrollo. Apar-

(*) O. DAURMONT. Le Conseil Economique Régional pour le Brabant, son rôle et ses perspectives dans la future organisation institutionnelle. Res Publica n° 4. Bruselas 1978

(**) COMMUNAUTES EUROPEENNES. Programmes de développement régional: Belgique 1978. Serie Politique Regional n° 14. Office des Publications des Communautés. Luxemburgo 1979

te de estos temas concretos podían pronunciarse por su propia iniciativa o a demanda del Gobierno sobre cualquier problema relacionado con el desarrollo económico.

También los CER estaban implicados en la administración de la Oficina de Promoción Industrial creada asimismo por la ley de 1970 y que tiene como finalidad la búsqueda de oportunidades de producción y el darlas a conocer a los posibles empresarios.

La ley de 15 de junio de 1970 creó también las Sociedades de Desarrollo Regional como colaboradores financieros de los Consejos Económicos Regionales tratando de que fuese operativa la regionalización proyectada. Las SDR, de las que luego nos ocuparemos in extenso, se dedican al estudio general de la programación y promoción del desarrollo económico. Un decreto de 2 de agosto de 1972 recogió la voluntad de los consejos provinciales creando las siete SDR existentes en la actualidad: Valonia, Brabante-flamenco, Flandes Occidental, Flandes Oriental, Amberes, Limburgo y Bruselas capital.

Los Consejos Económicos Regionales han constituido hasta su desaparición una pobre representación del regionalismo administrativo y económico y han tratado a imitación de los Consejos franceses de reunir el mayor número posible de intereses para dar la impresión de que la región tenía una influencia cierta en la planificación nacional en un intento de evitar la verdadera descentralización y la autonomía regional plena. Las SDR que también fueron tomadas de la realidad francesa y transformadas en su titularidad y cometido responden a su vez al experimento de la creación de los Consejos Económicos Regionales como posteriormente en la legislación de 1974 se postularía junto a los Consejos Regionales la posibilidad de creación de las Sociedades Regionales de Inversión (SRI). Esta superposición de órganos a los que no se ofrece la oportunidad real de cooperar en el autogobierno y el desarrollo de las regiones en las que se enclavan, es típico de la falta de acuerdo entre las dos comunidades básicas y por tanto entre los partidos que las representan en el panorama actual de Bélgica.

Los Consejos Regionales (CR) creados por la ley de 18 de enero de 1974 estaban compuestos por los senadores de cada una de las tres regionales los cuales forman parte del grupo lingüístico correspondiente al idioma de ésta. Con el fin de evitar una representación disminuída de los flamencos bruselenses la ley estructuraba el Consejo Regional de Bruselas de forma que comprendiese, por un lado, a senadores con domicilio en la región bruselense y que formasen parte de los grupos neerlandés o francés y además 42 miembros del Consejo de la aglomeración de Bruselas elegidos proporcionalmente a cada uno de los grupos lingüísticos existentes en la capital

Los CR estaban dotados de iniciativa en materia de legislación y de competencia consultiva en los asuntos relacionados con la política regional: ordenación del territorio y urbanismo, política de expansión económica, regional y de empleo, política de vivienda, familiar y demográfica; política de higiene y sanidad públicas, agua, caza, pesca y montes; política industrial y energética y organización municipal. Además debían ser consultados por el gobierno para los proyectos de ley y los créditos presupuestarios relativos a la política regional y a posteriori sobre las medidas de descentralización y desconcentración adoptadas por el Gobierno durante el año legislativo precedente.

Aunque su concepción no sobrepasaba realmente el ámbito consultivo, los CR no han podido desempeñar ni siquiera las tareas asignadas. La negativa de la oposición socialista a participar en estos órganos anuló la posible operatividad del Consejo de Valonia. El Consejo de Flandes, por su parte, ha sido sólo un simulacro de órgano colegiado puesto que únicamente estuvieron presentes en las sesiones y prestaron su apoyo a los informes elaborados, los diputados de la mayoría gubernamental. Ante la imposibilidad de su funcionamiento efectivo los Consejos Regionales fueron suprimidos por la ley de 27 de julio de 1977.

Pero la ley de 1974 creó además unos Comités Ministeriales Regionales que se constituyeron por el Rey en el seno del gobierno -- central presididos por los respectivos ministros encargados de los -- asuntos regionales. Estos Comités pasaron a desempeñar, además de su propio cometido, todas las funciones previstas para los Consejos Regionales una vez que la ley de 27 de julio de 1977 suprimió estos últimos.

El Comité Ministerial para los Asuntos Valones en la actualidad está formado por el Ministro de Asuntos Valones como presidente, el Ministro francófono de Educación, el Ministro de Cultura Francesa, y los Secretarios de Estado para la Reforma de las Instituciones, para la Economía Regional y para los Asuntos Sociales, adjuntos al Ministro de Asuntos Valones. El Comité Ministerial para los Asuntos Flamencos comprende al Ministro para Asuntos Flamencos, al Ministro neerlandófono de Educación y a los Secretarios de Estado para la Economía Regional, para la Reforma de las Instituciones, para los Asuntos Sociales y para la Cultura Neerlandesa adjuntos al Ministro de Asuntos Flamencos. El Comité Ministerial de Asuntos Bruselenses está formado por el Ministro de Asuntos Bruselenses y los Secretarios de Estado para los Asuntos Sociales y para la Economía Regional adjuntos a este -- Ministro. A estos miembros debe añadirse al Viceprimer Ministro Y Ministro de la Defensa Nacional, el Ministro de Comunicaciones, el Secretario de Estado para la Cultura Francesa y el Secretario de Estado para Asuntos Sociales adjunto al Ministro de Asuntos Flamencos. La -- composición de estos órganos responde a distintos equilibrios políticos de donde derivan sus diferencias, acentuadas en el caso de Bruselas, que constituye el centro de la polémica interregional.

Los Comités Ministeriales no están investidos, en tanto -- que órganos regionales, con un auténtico poder de decisión limitándose a deliberar sobre los proyectos de ley con carácter regional y sobre las proposiciones de creación y descentralización de los servicios públicos, a proponer la afectación de las dotaciones presupuesta

rias y a hacer oír su opinión en todo lo relativo a la política regional. Cuando no se logra llegar a acuerdo en el seno del Comité el asunto a debate es sometido al Consejo de Ministros para que decida de forma definitiva. Además pueden consultar a cualquier Ministro o Secretario de Estado de carácter nacional y solicitar ser escuchados en cualquier tema o propuesta.

El artículo 107 quater no atribuía a las regiones un poder fiscal propio y por tanto la legislación posterior no ha podido proponer una financiación directa de su presupuesto. Los medios necesarios para llevar a cabo la política regional deben ser otorgados en su totalidad por el Estado (*).

El sistema de financiación actual comporta tres fases distintas. En la primera etapa se delimita en el presupuesto general del Estado una suma global destinada a cubrir los gastos de la política regional en las tres áreas. Esta dotación se reparte entre ellas basándose en tres criterios que se consideran cada uno como favorecedor para una de las regiones: una tercera parte proporcionalmente a la cifra de población de cada región, otra tercera parte teniendo en cuenta la superficie territorial y finalmente la última parte en relación al rendimiento del impuesto de las personas físicas en la zona. En la tercera fase las dotaciones son repartidas a propuesta de cada Comité Ministerial entre distintas actividades y proyectos teniendo como base los -- presupuestos regionales presentados ante las Cámaras legislativas.

(*) J. M. QUINTIN. La régionalisation des budgets. Annales de Droit de Louvain. Louvain la Neuve. 1975.

G. PEETERS. Financieel aspecten van de regionalisatie. Economisch en Sociaal Tijdschrift n° 5 Amberes, octubre 1973

R. HENRION. Les finances publiques et la régionalisation. Wallonie n° 2. Namur, abril 1979

F. HEBETTE. La régionalisation et le budget. Bulletin de documentation du Ministère des Finances n° 7. Bruselas, julio - 1976.

La llegada de un nuevo gobierno al poder propició en 1977 - la conclusión de un Pacto comunitario firmado por los principales partidos políticos del país en el que trataron de establecerse las líneas maestras de la reforma del Estado belga. En este documento se recoge - como base fundamental que la Constitución consagrará el principio de - la descentralización política de un cierto número de materias en las - comunidades lingüísticas y las regiones, entre las que se contemplan - el control de las sociedades de desarrollo y de inversión regionales - (*) .

Respecto al futuro de la Región se establecen una serie de metas a obtener para proseguir la descentralización proyectada. El poder legislativo dentro de la serie de materias que se atribuyen a la - región, y que resultan muy ampliadas respecto a las actuales, se atribuye a unos Consejos Regionales notablemente reforzados. Estos Consejos serán elegidos por sufragio universal en vez de ser órganos en segunda instancia y se renovarán cada cuatro años teniendo en cuenta además la incompatibilidad de sus miembros para ser diputados.

Del seno de estos Consejos Regionales se elegirán unos ejecutivos regionales colegiados que se ocuparán de la realización de la legislación regional dictada por los primeros.

En el aspecto financiero se postula que la región será considerada como responsable de sus propios compromisos y no contará para ellos con la garantía del Estado. La financiación del presupuesto tendrá como fuentes: a) los ingresos propios de carácter no fiscal; b) -- una dotación estatal que en un principio será fijada al nivel de las - necesidades actuales y para la que la ley debe prever un aumento anual proporcional al tipo de incremento del presupuesto nacional teniendo - en cuenta las dotaciones para el paro y las catástrofes excepcionales; c) participaciones en el producto de algunos impuestos estatales; d) -

(*) F. DELPERE. La régionalisation en Belgique. Revue Internationale - des Sciences Administratives n° 4. Bruselas, diciembre 1979

una fiscalidad propia; e) los empréstitos a contraer o a emitir por la Región dentro de una programación fijada por el Consejo de Ministros.- Esta normativa futura significa que por primera vez se ha previsto la consecución de una autonomía fiscal que dé sentido y beligerancia a -- las posibilidades de una verdadera descentralización (*).

A pesar de las graves crisis gubernamentales en las que se debate Bélgica, precisamente a causa de la falta de soluciones válidas para el problema regional, se ha intentado avanzar en el camino marcado por el Pacto Comunitario. En primer lugar se ha tratado de instrumentar unos ejecutivos regionales en tres fases. Primeramente estarán en el seno del Gobierno para con posterioridad ser nominados dentro de -- los Consejos Regionales y en la última etapa estos Consejos serán elegidos por sufragio universal en la región.

En la actualidad se ha llegado a la primera etapa con la -- creación de los cuatro ejecutivos regionales: el de la Comunidad neerlandesa y la Región flamenca; el de la Comunidad francesa, el de la Región valona y el de la Región bruselense. De estos ejecutivos tienen -- competencia sobre los asuntos culturales los que responden a las Comunidades lingüísticas mientras que el resto de los ejecutivos regionales se ocupan de algunas de las materias que la ley de 1974 atribuía a los derogados Consejos Regionales. Para la comunidad de lengua alemana las competencias se atribuyen conjuntamente a los Ministros de las Comunidades neerlandesa y francesa.

Además de la creación de las figuras de los Ministros regionales en 1977 se instituyó un Comité Paritario para la coexistencia de las dos comunidades belgas que se dedicará a estudiar las medidas que sean susceptibles de mejorar las relaciones entre los dos grupos lingüísticos y culturales especialmente en la región de Bruselas-capital y en los municipios con "facilidades" para otro de los idiomas.

(*) P. LOEVENTAL. Politique économique et régionalisation. Bulletin IRES n° 54. Louvain la Neuve. Febrero 1979

El proceso de regionalización belga, a pesar de la moderación y de la provisionalidad con la que han procedido sus mentores, se halla en la actualidad en una situación estacionaria y controvertida. Mientras unos partidos políticos y corrientes de opinión tratan de frenar todo avance creyendo que una regionalización profunda significa la desintegración definitiva de Bélgica, otras tendencias tratan de que el proceso se lleve a cabo en su integridad puesto que estiman que los graves inconvenientes actuales se deben a lo incompleto del proceso, que no dará sus frutos hasta que no se consume totalmente.

Los dos mayores inconvenientes con los que tropiezan los partidarios de una auténtica regionalización política son el estatuto de Bruselas y el logro de un acuerdo básico para la atribución de los ingresos presupuestarios entre los distintos territorios. Los sectores políticos belgas deben considerar que sólo una adecuada regionalización, completada lo más rápidamente posible, puede ahuyentar de forma definitiva el fantasma siempre presente de la desintegración de Bélgica.

2. La política de desarrollo regional belga.

Ordinariamente el inicio de la política económica de carácter regional se fecha en 1959 con la promulgación de una ley que trataba de combatir de manera directa las dificultades económicas y sociales de algunas zonas concretas del territorio belga. Pero el antecedente más remoto de esta actuación es una norma de 1922 que permitió a los municipios asociarse con fines de utilidad pública a la vez que preveía la colaboración del Estado, las provincias y los particulares en esas asociaciones para actividades que podrían catalogarse ex post como de

desarrollo regional (*).

El apoyo a las tareas de crecimiento económico con carácter general y ámbito nacional tiene su primera manifestación en una ley de 1939 que posibilita la concesión de la garantía del Estado a los préstamos otorgados por las instituciones públicas de crédito para hacer posible o para facilitar el establecimiento en Bélgica de industrias nuevas o de industrias susceptibles de favorecer de manera determinante los intereses económicos o sociales prioritarios o la defensa del territorio. La importancia de esta reglamentación deriva del hecho de que estas ayudas en virtud de un decreto dictado en 1952 pueden beneficiar a las industrias que creen empleo en el plano nacional o el regional. Esta normativa fue pronto reemplazada por una ley de 1953 referente a la creación, expansión, reequipamiento y racionalización de las empresas industriales y artesanales, que no aumentó la incidencia regional de la reglamentación anterior aunque se previera en ella la posibilidad de obtener una bonificación de intereses que facilitase la realización de inversiones, por parte de las empresas beneficiarias.

Una ley de 1948 cuyo objetivo inmediato era el fomento de la marina mercante, la pesca marítima y la construcción naval había creado un fondo especial para potenciar estos objetivos que tuvo una amplia repercusión regional considerando la situación localizada de estas actividades. Bajo tal legislación se podían obtener anticipos hasta del 70 por cien de la inversión a la vez que se contemplaba la garantía de los préstamos, la bonificación de intereses e incluso la posibilidad de garantizar un dividendo mínimo del 5 por ciento sobre los

(*) R. DE CORT. Les instruments de la politique économique régionale - en Belgique. Reflets et perspectives de la vie économique n° 2. Bruselas, abril 1970.

M. KONINGS. La politique régionale, Données statistiques. Objectifs Choix des régions a aider. Instruments. Cahiers économiques de Bruxelles n° 51. Bruselas, 1971

CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE. Inventaire des principales interventions en matière de développement économique régional - en Belgique. C.C.E. Doc. n° 66 298. Bruselas, 1966

fondos invertidos. En 1955 se previó también la concesión de subvenciones a las empresas que emprendiesen nuevas inversiones. Una modificación del año 1957 acordó la concesión de ayudas financieras bajo la forma de garantía de préstamos, de reducción de tipos de interés y de exención de los impuestos sobre la propiedad para favorecer la construcción o la adquisición de naves industriales o artesanales, a fin de promover la expansión económica y la absorción del paro. Esta ley no tuvo un carácter regional aunque se llegó a proponer en la discusión previa la reserva de la ayuda pública a las operaciones realizadas en las "zonas de paro estructural" pero esta solución no prosperó debido a las graves dificultades encontradas a la hora de delimitar esas zonas. Sin embargo se preveía la posibilidad de otorgar subvenciones a los organismos financieros privados de carácter regional y los Ministerios de Asuntos Económicos y de las Clases Medias podían realizar encuestas y estudios previos, para apreciar cuando se diese el caso las necesidades regionales.

Sin embargo los instrumentos de fomento del desarrollo puestos a punto en Bélgica, siguiendo la tendencia común en los países de Europa Occidental, no se aplicarán con carácter diferencial según las zonas geográficas hasta 1959 (*). Este año constituye una fecha clave para la regionalización económica belga, puesto que se trata de crear por primera vez un marco completo de actuación por medio de una serie de disposiciones concordantes.

Una ley de 24 de mayo de 1959 supone la ampliación de las facilidades de acceso al crédito profesional y artesanal en favor de las clases medias. Dos leyes de 15 de julio de 1959 contienen medidas fiscales destinadas a promover directamente las inversiones. Una disposición de 17 de julio de 1959 que reemplaza a las anteriores en esta

(*) M. BARBEAUX. L'expansion économique régionale. Incidence des lois du 13 juillet 1959, de 14 juillet 1966 et du 30 décembre 1970. Etudes Economiques n° 156. Mons 1973

G. BROUHNS. Les lois du 17 juillet 1959 et du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique. UGA Heule 1974

materia elabora un nuevo régimen de ayuda a la expansión económica y a la creación de nuevas empresas. Esta legislación, aunque de carácter general, resulta susceptible de influir en el desarrollo regional pero será una ley específica la que intente llevar a cabo la promoción territorial de manera discriminada.

La ley de 18 de julio de 1959 prevé un grado distinto de protección según la gravedad de los problemas a los que se enfrenta cada región. Las áreas de desarrollo se fijan teniendo en cuenta que deben tener entre sus datos objetivos al menos una de las características siguientes: la existencia de unas tasas de paro importantes o la ausencia permanente de posibilidades de empleo; la emigración definitiva de una parte relevante de la población; los desplazamientos estacionales, semanales o diarios de una parte importante de la mano de obra en condiciones desfavorables desde el punto de vista económico y social y el declive efectivo o inminente de actividades económicas importantes. Las regiones definidas por uno de estos rasgos debían constituir conjuntos coherentes en los que los habitantes se enfrentasen a problemas comunes de crecimiento económico y no podían contar en total con una población superior al 15 por cien del conjunto del país. Con estos criterios combinados se identificaron quince regiones, que resultaban susceptibles de recibir los beneficios de la ley.

La ley, entre sus ventajas, preveía subvenciones a los organismos de crédito colaboradores para permitirles conceder a tasas de interés reducidas préstamos a empresas industriales que podían contar además con la garantía del Estado. También podían concederse subvenciones a las empresas como máximo de un millón de francos belgas para cubrir hasta el 20 por cien del coste de los inmuebles construidos y hasta el 7,5 por cien de la inversión en material. La ley permitía por otra parte que el Estado, las provincias y los municipios pudieran constituir sociedades de equipamiento económico regional -- que tuviesen como objetivos la ordenación del territorio y la dota--

ción de equipamientos con finalidad industrial.

Finalmente, el conjunto de medidas tomadas en 1959 se completó con un decreto de 14 de octubre de ese año que creaba la Oficina de Programación Económica cuya finalidad de elaborar un programa de desarrollo económico social nacional, incluye la definición de subprogramas de desarrollo regional.

La normativa anterior que no sería derogada hasta 1970 fue completada con la ley de 14 de julio de 1966. Esta disposición instaura de manera provisional un régimen de ayudas para acelerar la reconversión y el desarrollo económico de las regiones hulleras y de otras zonas con problemas agudos y urgentes. En este caso no se fijaron -- unos criterios más o menos diferenciados para la elección de las zonas que debían ser apoyadas sino que quedaron al arbitrio del Gobierno. En la práctica fueron elegidas las regiones mineras, aquéllas que presentaban un retraso inequívoco medido por una serie de indicadores y además una serie de "municipios con ventajas" dentro de las áreas -- deprimidas, localizados favorablemente para atraer a las empresas con el fin de solucionar los problemas de las regiones en las que se enclavaban. Las bonificaciones de interés concedidas podían llegar al 5 por cien durante cinco años. En casos especiales las bonificaciones cubrían la totalidad de las cargas de interés durante los dos primeros años del préstamo. Además se preveía la garantía del Estado, la -- concesión de primas a fondo perdido y el otorgamiento de grandes ventajas fiscales.

El año 1970 se convierte en el punto de partida de la nueva política de expansión regional en Bélgica. La ley Leburton, promulgada el 30 de diciembre de 1970, reemplaza la normativa anterior y trae un nuevo cuadro de actuación en relación estrecha con la ley de 15 de julio de 1970 que significa la organización de la planificación regionalizada de la economía belga. Este nuevo marco legal es el que se

encuentra vigente en la actualidad (*).

La ley-cuadro de 15 de julio de 1970 supone una nueva ordenación de la economía nacional y de la intervención de los poderes públicos en su desarrollo. Esta norma reorganiza la planificación económica e instituye los Consejos Económicos Regionales (CER) y las sociedades de desarrollo regional (SDR) (**). Respecto a la planificación se trata de reformar su contenido para que sus indicaciones tengan un cierto carácter obligatorio y sea de carácter más global, por la toma en consideración de los aspectos cualitativos del desarrollo nacional y mejor desagregado por la consideración de los aspectos sectoriales y regionales de la economía.

El plan se considera imperativo para la administración pública y también obligatorio aunque de forma contractual para las empresas que reciben incentivos por parte del Estado en contrapartida de su compromiso para cumplir la parte que les corresponde dentro de la planificación. Pero lo más representativo del cambio es la regionalización plena de la acción del Poder público y la aceptación de la idea de un desarrollo regional diferenciado. El Plan contendrá a partir de entonces una definición de los programas de inversión al nivel de las regiones económicas y de los programas de actuación de las sociedades de desarrollo regional. Los Consejos Económicos Regionales de Valonia, Flandes y Brabante son llamados a preparar las opciones regionales del plan y a ofrecer su opinión sobre el proyecto de ley definitivo que aprueba sus directrices (***).

(*) R. PIERARD. Les aides publiques aux investissements. Bulletin - économique du Hainaut n° 11/12 Mons, diciembre 1971

R. DE BREUKER. Commentaires sur les lois d'expansion économique en Belgique. Institut Economique et Social des - Classes Moyennes. Bruselas, 1971.

(**) Ph. MAYSTADT. La régionalisation économique: analyse de la loi-cadre. Etudes Economiques n° 4. Mons 1973

(***) Y. SACRE. Les nouvelles structures de la Belgique régionalisée. Crédit Communal de Belgique. Boletín trimestral. Bruselas, enero 1972.

Los Consejos Económicos Regionales (CER) creados en 1970 - sustituyeron a otros consejos económicos de derecho privado existentes con anterioridad y estaban formados por representantes políticos (miembros de las cámaras legislativas y de los consejos provinciales) representantes de los intereses socioeconómicos (delegados de las organizaciones patronales y de los sindicatos) y expertos elegidos en razón de su competencia científica en el campo de la economía. Estos órganos tenían una función consultiva y una competencia general de recomendación que suponía el estudio de los problemas económicos de su región respectiva, la participación en la elaboración del Plan, la coordinación de la actuación de las sociedades de desarrollo regional y el control de las políticas de desarrollo de las regiones.

La ley de 1970 en su artículo 15 instituía las sociedades de desarrollo regional en Bélgica a las que le encomentaba llevar a cabo "cualquier actuación concreta susceptible de acelerar o ampliar cualquier inversión privada o pública prevista en el plan" y que serían creadas definitivamente por un decreto de 2 de agosto de 1972. Las SDR belgas surgen como puede observarse dentro de un programa general de regionalización y como apoyo a la planificación de las regiones belgas. Estas características serán tratadas en profundidad posteriormente al estudiar de manera específica las notas distintivas de las SDR belgas. Según veremos posteriormente tanto los CER como las SDR han perdido su virtualidad para dar paso a nuevos órganos de acción regional.

Como complemento de esta normativa, la ley de 30 de diciembre de 1970 supone un esquema orgánico en el que se combinan todos los instrumentos clásicos de incentivación: bonificación de intereses, concesión de la garantía del Estado, subvenciones o excepciones fiscales, ayudas a la formación profesional, apoyos a la mejora de la gestión y a la promoción tecnológica (prototipos, nuevos productos) y participación temporal de la Sociedad Nacional de Inversión (SNI) (*).

(*) R. CHARLIER. La législation sur l'expansion économique. Revue de la Société d'Etudes et Expansion n° 27. Lieja, enero-marzo 1977.

Las zonas de desarrollo donde se concederán estas ventajas son delimitadas por decreto teniendo en cuenta los siguientes criterios: subempleo estructural actual y previsible en el futuro (paro, oferta potencial de mano de obra, migraciones definitivas o alternantes, pérdidas de empleos previamente conocidas) fijado en función de los balances de ocupación; declive real o inminente de actividades económicas relevantes para la zona; nivel de vida anormalmente bajo y lentitud del crecimiento económico. Las áreas así delimitadas deben constituir un todo orgánico para permitir llevar a cabo eficazmente una política de desarrollo regional y su población no deberá exceder del 25 por cien de los habitantes del país.

Una vez la empresa ha discutido con un banco autorizado -- las condiciones del crédito solicitado, este último presenta el dossier a la Administración como institución colaboradora del Ministerio de Finanzas. Tras un informe sobre el proyecto, el Secretario de Estado para la Economía regional toma una decisión de apoyo que puede ir acompañada de condiciones particulares a cumplir. Esta decisión tiene carácter administrativo y es unilateral.

Las bonificaciones de interés acordadas no pueden sobrepasar el 75 por cien del valor total de la inversión aunque el préstamo tuviera un montante superior. La reducción puede ser del 5 por cien durante 5 años y en ciertos casos suponer la totalidad del rédito durante los dos primeros años. Puede alcanzarse el 6 por cien en inversiones de alta tecnología e incluso el 7 por cien si la coyuntura lo requiriese aunque en estos casos es necesario que el interés resultante para el beneficiario no sea inferior al 1 por cien.

La garantía del Estado se reserva para los proyectos de gran envergadura o para aquéllos que comportan un riesgo especial. Se trata de una relación entre el Estado y el banquero que permite a este último otorgar un crédito liberándose de una parte del riesgo financiero que comporta la operación. Esta garantía puede ser acordada

para el reembolso del capital, intereses y gastos e incluso para los mismos préstamos que se beneficien de la bonificación de interés. Cuando los créditos no han sido concedidos por establecimientos públicos - la garantía del Estado no puede sobrepasar el 75 por cien del montante total.

En el caso de que la empresa decida autofinanciarse y renuncie a la utilización de recursos ajenos puede solicitar, con una serie de condiciones previas, la concesión de subvenciones. Si la autofinanciación cubre al menos el 50 por cien del coste de la inversión los incentivos financieros toman la forma de una prima de capital de un importe semejante a la reducción del tipo de interés. Esta prima será liquidada en tres entregas anuales de igual cuantía. La primera entrega tendrá lugar un año después de inicio de las realizaciones acordadas, a condición que el programa se haya cumplido en un tercio. La segunda será otorgada un año después si el programa ha sido realizado en sus tres cuartas partes y la última un año más tarde una vez el programa ha acabado su desarrollo. Las peticiones de subvención son presentadas directamente por el posible beneficiario al servicio de Expansión Económica y de Inversiones Extranjeras del Ministerio de Asuntos Económicos.

Los incentivos fiscales se desglosan en varios tipos de desgravaciones. Existe exención de todos los impuestos sobre las subvenciones o primas de capital acordados por el Estado en virtud de las leyes regionales. Las empresas instaladas en regiones deprimidas y durante cinco años, están exentas de los impuestos locales sobre la mano de obra y sobre la fuerza motriz instalada. También durante cinco años puede ser concedida la exoneración del impuesto que recae sobre los edificios y terrenos, respecto a los construídos o comprados utilizando la ayuda del Estado.

Además de la exención del derecho de registro sobre las aportaciones se permite una amortización doble de la normal en los

tres primeros ejercicios respecto al material, utillaje y edificios industriales.

Respecto a la formación profesional, el Estado financia del 25 al 30 por cien de los gastos sectoriales incluso cargas sociales y el 50 por cien de los que realicen las empresas para el adiestramiento de sus empleados en el extranjero.

El Estado puede intervenir facilitando un avance de financiación de tres años sin interés para hacer frente a los gastos ocasionados por los estudios de reorganización, de gestión o de promoción de empresas. La intensidad máxima de esta ayuda originalmente fijada en el 25 por cien de los costes ha sido elevada al 75 por ciento por la ley de 30 de marzo de 1976 referente a las medidas de reestructuración económica.

Esta posibilidad es útil no sólo para las empresas en dificultades sino para cualquier unidad productiva que puede mejorar su gestión y aumentar su actividad por este cauce.

Los gastos relativos a la investigación o a la puesta a punto de nuevos inventos, de productos nuevos o de nuevos procedimientos de fabricación pueden ser cubiertos por anticipos sin interés hasta el 80 por cien de su importe hasta que la innovación resulte rentable. También pueden ser concedidas estas ayudas con una obligación de pagar intereses una vez se obtengan beneficios. Una real orden de 14 de mayo de 1968 había creado en el seno del Ministerio de Asuntos Económicos a este respecto una Comisión Consultiva para la financiación de la investigación industrial presidida por el Director General de Industria.

Las tomas de participación de las SNI suponen un apoyo a las empresas a promover que puede ser utilizada por el Estado para apoyar iniciativas concretas en las regiones más deprimidas (*).

(*) M. BARBEAUX y Ch. HUVENEERS. Les lois belges d'expansion régionale. Quelques éléments d'évaluation économique. Reflets et perspectives de la Vie Economique n° 5. Bruselas, diciembre 1974

Además de estas ayudas podemos citar otra serie de acciones llevadas a cabo por el Estado de manera complementaria. Entre ellas -- pueden citarse las intervenciones en favor de la dotación de infraestructuras respecto a las Sociedades Intermunicipales de Desarrollo -- (SID). Estos apoyos consisten en subsidios al equipamiento concedidos por el Ministerio de Obras Públicas y bonificaciones de interés y subsidios de capital otorgados por el Secretario de Estado para la Economía Regional. También se han previsto ayudas para compensar las dificultades temporales respecto a las exigencias particularmente onerosas en materia de protección de aguas y la construcción o compra de edificios en beneficio de establecimientos industriales que los explotarán mediante un contrato previo con la Administración.

La ley de 1 de agosto de 1974 que creó una serie de instituciones regionales a título preparatorio como aplicación del artículo - 107 quater de la Constitución no es propiamente una ley de apoyo al -- desarrollo regional pero supone una notable variación en los niveles -- de decisión que van a llevar a cabo en adelante esta política.

Las materias en las que se estima necesario desarrollar una política diferenciadora de carácter regional son diez destacando la ordenación del territorio, la expansión económica y del empleo y la política industrial y energética. Para llevar a cabo la separación pertinente se desglosaron estas competencias de los Ministerios de Asuntos Económicos y de las Clases Medias y se atribuyeron a los respectivos -- Secretarios de Estado.

Además esta norma creó los Comités Ministeriales Regionales (CMR) presididos por los respectivos ministros encargados de los asuntos regionales de cada uno de los tres territorios. Estos Comités tienen una gran influencia en las deliberaciones de los diversos comités ministeriales especializados. Además se les encargó de crear en las regiones de su jurisdicción Sociedades Regionales de Inversión (SRI) que iban a sustituir a las SDR y que con las SID completarían el complejo

entramado de las entidades financieras especializadas en el desarrollo regional.

Las medidas tomadas posteriormente tienen como trasfondo la lucha contra la crisis económica que se cierne sobre Bélgica de manera alarmante debido a la gran dependencia de este país respecto a los intercambios exteriores. La influencia de esta legislación sobre el desarrollo regional resultó perjudicial, aunque fuese de manera indirecta.

Por una parte los beneficios de la aplicación de la ley de 1970 fueron extendidos a las inversiones realizadas en áreas contiguas a una zona de desarrollo o situadas en parte en una zona de desarrollo. Por otro lado y con el fin de mantener la actividad de las pequeñas y medianas empresas se generalizaron las ventajas concedidas cualquiera que fuese la situación geográfica de aquéllas.

Para sostener a las empresas en dificultades se creó recientemente un Fondo de Renovación Industrial (FRI) que indirectamente ha tenido una notable incidencia regional debido a la situación de estas unidades económicas a reconvertir en las regiones más deprimidas.

Una vez revisado cronológicamente el desarrollo de la legislación belga relacionada directa o indirectamente con la política de expansión regional podemos, siguiendo el Informe preparado por P. Delahaut, pasar revista a los instrumentos de esta política (*). Puede hablarse para ello de cinco tipos diferentes de actuaciones: a) la concesión de ayudas a la movilidad de los factores productivos, al mantenimiento o al desarrollo de actividades productivas; b) la creación de infraestructuras de acogida a las empresas; c) las inversiones públicas; d) la descentralización y la desconcentración de los servicios públicos; e) la iniciativa económica pública.

(*) P. DELAHAUT. Les cadres et les instruments de la politique de développement régional en Belgique. Informe presentado al Congreso del Grupo Europeo de Administración Pública sobre el tema "Desarrollo industrial regional: descentralización o centralización?". Sicilia 15-18 Octubre 1979

Las ayudas de los poderes públicos a las empresas son numerosas y se conceden a diversos niveles desde el Estado hasta las provincias y los ayuntamientos. Además hay que tener en cuenta que muchos de los apoyos concedidos lo son a título particular a una empresa determinada sin que exista una normativa general para su otorgamiento. La legislación de carácter orgánico existente en este campo es la ley de 30 de diciembre de 1970 que hemos examinado anteriormente y que comprende bonificaciones de interés, subvenciones, un periodo de tres años de gracia para el reembolso, concesión de garantía del Estado, exoneración del "preecompte immobilier" durante cinco años, ayuda a la construcción de los prototipos por un máximo del 80 por cien de los gastos efectuados, primas de empleo, amortizaciones aceleradas, inmunidad fiscal de las plusvalías, contratos y compensación de algunos inconvenientes temporales de localización.

Además de esta reglamentación, el Estado ha desarrollado una política de ayuda a las empresas en dificultades. Un acuerdo de 1968 con la Sociedad Nacional de Crédito a la Industria (SNCI) encargó a esta institución de conceder a las empresas en dificultades el crédito que no podrían obtener en otras fuentes (*). En 1967 se creó un Fondo de Expansión Económica y de Reconversión Regional para realizar estas tareas y aunque no se trate de política de desarrollo regional estrictamente hablando lo es en cierto modo puesto que contribuye a que no empeore la situación del área donde se sitúan las empresas en dificultades (**). Posteriormente un real decreto de 15 de diciembre de 1978 ha puesto en marcha un Fondo de Renovación Industrial (FRI) cuya duración prevista es de diez años y destinado a permitir la financiación tanto de las nuevas industrias como de la reconversión de las empresas más -

(*) A. VLERICK. Problèmes de reconversion et politique économique. Reflets et perspectives de la vie économique n° 2, Bruselas, abril 1970.

(**) M. SMETS. Le fonctionnement du Fonds d'Expansion Economique et de Reconversion Regionale. Bulletin de Documentation du Ministère des Finances n° 6. Bruselas, junio 1973

afectadas por la crisis (siderurgia, textil y confección, reparación y construcción de barcos). El FRI colabora con las Sociedades Regionales de Inversión las cuales pueden utilizar los fondos de aquél para financiar las operaciones de reconversión o de renovación de equipos. El Gobierno entrega además a las regiones en las que se lleve a cabo una reestructuración en los tres sectores citados y que suponga la pérdida de puestos de trabajo una suma que se estima como la sexta parte de la inversión necesaria para crear un empleo multiplicada por el montante del paro provocado.

En cuanto a la dotación de la infraestructura necesaria para que resulte viable el establecimiento de industrias directamente productivas puede observarse que no han existido nunca planes regionales de ordenación limitándose a la actuación sobre los planes de sector (*). La iniciación de la política de "zoning" industrial data de la ley de julio de 1959 que otorgaba a ciertos organismos públicos autorización para expropiar los terrenos base para la creación de estas zonas.

La misma normativa hizo nacer a las Sociedades de Equipamiento Económico Regional (SEER) que adoptaron la mayoría de las características de las Intermunicipales de Desarrollo existentes desde marzo de 1922 y cuyo objeto social se cifraba en "destinar los terrenos a fines industriales, ordenarlos, equiparlos, construir edificios industriales o artesanales y vender, adjudicar o alquilar estos terrenos y edificios a personas físicas o jurídicas de derecho privado, con la obligación de utilizarlas con arreglo a los fines para los que han sido construídos". La ley de 30 de diciembre de 1970 ha reiterado y per-

(*) M.L. BAUVIR Y CH. JAUMOTTE. Planification régionale et l'aménagement du territoire en Belgique. Wallonie n° 6. Namur, noviembre-diciembre 1977.

J. HOEFLER. L'action des pouvoirs publics dans la repartition et l'affectation du sol en vue de l'aménagement et du développement en Belgique. Revue Juridique et Politique d'indépendance et coopération n° 4. Bruselas, octubre diciembre 1970.

fecionado los incentivos a la creación de parques industriales (*).

A partir de un acuerdo tomado en 3 de julio de 1978 por el Comité Ministerial de Coordinación Económica y Social (CMCES) en quien recaen las decisiones de carácter económico del Gobierno la intervención financiera del Estado en las zonas industriales no puede sobrepasar el 90 por cien de los gastos efectuados para su puesta a punto. La contribución estatal se destina con preferencia a los polígonos o parques dedicados a la investigación, a la realización de infraestructura previa, a la lucha contra la polución, a la creación de zonas artesanales o de servicios en las aglomeraciones urbanas o en su periferia y a los parques situados en lugares de actividad en declive.

Las inversiones públicas realizadas por parte del Estado Central han representado alrededor de un tercio de la demanda total de inversiones de la economía belga. Además el Estado controla más del 70 por cien de las inversiones de los poderes subordinados por medio de la tutela administrativa o por los procedimientos de concesión de subsidios. Sin embargo y a pesar de que existe la posibilidad legal de utilizar la demanda pública con fines de desarrollo regional no ha sido empleada hasta la fecha con este fin nivelador.

La descentralización de los servicios públicos y su puesta a disposición de las regiones resulta imprescindible para crear un clima apropiado al establecimiento de las empresas. En este campo se progresa muy lentamente y los primeros resultados se han observado en los aspectos culturales, sanitarios y educativos. Además de las competencias atribuidas en materia de desconcentración a los Comités Ministeriales

(*) B. MERENNE-SCHOUMAKER. Zones et parcs industriels en Belgique, étude de critique de la localisation et de l'occupation. Wallonie n° 1. Namur 1979

L. Ph. LANDELOOS. Parcs industriels et infrastructures en Wallonie Crédit Général. Bruselas, 1974

A. SPINEUX. Los parcs industriels wallons et leur environnement socio-économique. Wallonie n° 3/4. Namur 1976

Regionales existen, a partir de 1975, un Comité Ministerial para la desconcentración de los servicios públicos y una Oficina especializada - para la misma desconcentración en los Ministerios que tienen entre sus atribuciones la reforma institucional. La reciente creación de los cuatro ejecutivos de las Comunidades y las Regiones, a las que nos hemos - referido anteriormente, se encuadra en esta línea.

Las tradiciones del sistema económico belga parecen en principio muy ligadas a la libre empresa y por ello los establecimientos - públicos de carácter empresarial que suponen una toma de participación no han tenido nunca una gran virtualidad en este país. Sin embargo esta tendencia parece debilitarse y se solicita cada vez con más én fasis la actuación de los organismos de ayuda a las empresas privadas tales como la Sociedad Nacional de Inversiones (SNI) y en el plano regional y local, las Sociedades Regionales de Inversión (SRI), las Sociedades - de Desarrollo Regional (SDR) y las Sociedades Intermunicipales de Desarrollo (SID).

Además de estas entidades de las que nos ocuparemos posteriormente con mayor detalle existen otras con finalidades semejantes - como la Sociedad Belgo-Luxemburguesa de Diversificación Industrial - - (SDBL). Esta sociedad ha sido constituida el 28 de marzo de 1978 entre las SDR de Valonia que tiene una posición mayoritaria, el Estado de Lu xemburgo, dos sociedades anónimas luxemburguesas (ARBED y MMRA), una - sociedad anónima belga (Cockeril), una intermunicipal de desarrollo -- (IDELUX) y la Provincia belga de Luxemburgo. Su finalidad es facilitar la creación de empleos destinados prioritariamente a la recolocación - de empleados y obreros afectados por las reestructuraciones de la in-- dustria siderúrgica tanto en el Luxemburgo belga como en el Gran Ducado de Luxemburgo.

Con carácter previo a la valoración de la política regional emprendida por Bélgica diremos que este país se caracteriza por su espacio reducido, menor que el de algunas regiones europeas y por su gran

apertura al exterior. Pero además de estos datos que parecen condicionar la centralización de la economía belga existen una serie de constataciones respecto a las diferencias étnicas y culturales de las comunidades que se reparten el espacio territorial del país que parecen exigir la regionalización. Además de estas características subjetivas -- existe una dinámica diferente en el desarrollo de las porciones Norte y Sur del país que pide un tratamiento distinto y una serie de medidas diferenciadas (*).

De todas formas, la adopción de los diversos paquetes de medidas de desarrollo regional ha dependido más de las presiones sociales y de las diversas alternativas políticas que de la lógica propia a las necesidades de las diferentes áreas territoriales belgas. Uno de los caracteres definidores de la política de desarrollo emprendida es la participación y la consulta de ésta con las fuerzas sociales, con las que se trata de llegar a un consenso y cuya participación se institucionaliza en todos los órganos colegiados.

Los textos legales en los que se plasma la política regional belga exhiben una serie de justificaciones generalizadoras de los objetivos de esta acción en las que no falta la ambigüedad tanto en el tono como en las propias medidas proyectadas. Además, estas exposiciones de motivos no ocultan que aunque se quiere asociar de un cierto modo a las regiones en la elaboración de la política económica, ésta debe conservar siempre un carácter global y nacional.

A pesar de la gran cantidad de medidas tomadas y de los organismos habilitados los resultados de la política regional emprendida por el Estado belga han sido decepcionantes en su conjunto (**).

(*) M. DUPUIS. Politique économique régionale, analyse critique de l'aide belge. Memoire FUCAM. Mons 1972

Ch. DEVILLE. L'efficacité des lois régionales d'aide aux investissements. Memoire Université de Liège. Lieja 1978

(**) M. BARBEAUX. La politique régionale en Belgique vue a partir des lois d'expansion. Analyse des resultats. Alternatives. Reflets et perspectives de la vie économique n° 4/5. Bruselas, noviembre 1979

Esta escasa efectividad se debe a la neutralización de las medidas de carácter regional bien por causas de hecho o por normas legales contradictorias. Tanto el reparto de las ayudas del Fondo de Expansión Económica y Reconversión Regional como el de los créditos presupuestarios destinados a financiar la expansión económica regional - se han realizado en base a la población, la superficie y las posibilidades fiscales de las regiones. Esta distribución en lugar de aminorar los desequilibrios ha tendido más bien a potenciarlos puesto que las necesidades son muy distintas en las dos zonas del Estado belga.

Según los estudios realizados al respecto, resulta necesaria casi dos veces más ayuda financiera para promover una inversión en Valonia que en Flandes por la menor rentabilidad que se obtiene en la primera. El reparto de los recursos estatales no ha tenido en cuenta estas consideraciones y se ha guiado únicamente por los compromisos políticos (*).

Por otra parte, las leyes de expansión económica regional - que no eran más que una ampliación de las leyes generales de promoción han sido neutralizadas en su aplicación por estas últimas. Aunque es cierto que en las leyes generales la intensidad de las ayudas posibles era menor que en las de carácter regional, la designación de las zonas beneficiarias con una amplitud excesiva y sin diferenciar en cuanto a las que realmente tenían posibilidades y en cuanto a la gradación de cada una de las áreas en función de sus características, ha contribuido a frustrar definitivamente el intento. Una gran parte de las políticas generales del Estado han jugado en favor de las zonas más desarrolladas penalizando de rechazo a las regiones con menor grado de crecimiento. En este caso se hallan la dotación de infraestructura de transportes y los servicios públicos. Las disposiciones lega-

(*) J.P.BINAME y A. JACQUEMIN. Structures industrielles des régions belges et grandes entreprises. Recherches économiques de Louvain. Diciembre 1973

C. GHYMERS. La compétitivité de l'industrie manufacturière des trois régions belges. Reflets et perspectives de la vie économique n° 415. Bruselas, noviembre 1979

les consciente o inconscientemente han tenido una fuerza mucho mayor - que los dispositivos de promoción regional y los han sobrepasado en -- sentido negativo.

Siguiendo un trabajo de L. Bauvir diremos que la política - de carácter regional que había sido proclamada enérgicamente en el terreno de los principios no fue aplicada en la práctica despojando de - su eficacia teórica a las medidas adoptadas (*). El examen pormenorizado de esa política revela que aunque ciertas regiones han recibido la mayor parte de la ayuda no eran éstas en modo alguno las más necesitadas de manera objetiva. Además los apoyos de la Administración parecen haber seguido a las inversiones en lugar de provocarlas por sí mismos, y lo que es más importante, la política regional no ha resuelto los -- desequilibrios territoriales ni ha variado las relaciones de fuerza en tre las regiones.

Para mejorar esta situación deberían tomarse una serie de - medidas por parte del Gobierno Central. A este respecto podrían hacerse muchas propuestas: planificación económica centrada en el reequilibrio regional, reforzamiento de los incentivos puramente regionales, - política de equilibrio en cuanto a la dotación de infraestructuras, -- creación de zonas industriales en las regiones menos desarrolladas, -- etc. Pero además una buena parte de las tareas de desarrollo deberían ser confiadas a la propia región para que la concepción y aplicación - del crecimiento fuese realizada según las líneas marcadas por sus propios habitantes en un sentido acorde con sus preferencias.

En la actualidad la llamada "regionalización del Presupuesto" se reduce a que el Comité Ministerial correspondiente a cada región propone la porción del Presupuesto nacional que debe asignársele. Una vez consultado el Consejo Regional respectivo se eleva al Parlamento belga para su aprobación. Esta mínima intervención se revela como - ilusoria puesto que la parte del Presupuesto nacional destinada a las

(*) M.L. BAUVIR. Localisation des entreprises et développement régional
1er Congreso de Economistas Belgas de Lengua Francesa.
Charleroi 13 y 14 de diciembre de 1974

regiones se divide de antemano según unos criterios fijos (superficie, población rendimiento del impuesto sobre el trabajo personal) y en todo caso únicamente representa un porcentaje del 5 al 10 por ciento del total (*).

A las conclusiones anteriores sobre la ineffectividad de la política regional programada por el Estado habría que añadir otras respecto al pequeño margen de posibilidades otorgado a las regiones en la actualidad para realizar su propia política de una manera autónoma lo más ajustada posible a sus necesidades y preferencias. El futuro, que parece prefigurado en los últimos pactos comunitarios, deberá ir por el camino de la atribución de un poder creciente a las regiones para elaborar y conducir su propia política de desarrollo económico (**).

(*) S. PLASSCHAERT. Les aspects économiques du processus de fédération en Belgique. Reflects et perspectives de la vie économique n° 4/5. Bruselas, noviembre -- 1979.

(**) B. ANSELME. Les organes régionaux de décentralisation économique d'aujourd'hui et de demain. Socialisme núms. 146-147. Bruselas, abril-junio 1978.

S. PLASSCHAERT. Aspects financiers de la régionalisation. Orientations d'un système rationnel pour le financement des régions en Belgique (I, II y III). Credit Communal de Belgique núms. 123, 124 y 125. - Bruselas, enero, abril y julio 1978.

C. LAS "SOCIETES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL": UNA EXPERIENCIA FALLIDA.

Así como en el resto de los países estudiados las entidades financieras de desarrollo pueden encontrarse materializadas en un solo tipo de institución, en Bélgica no ocurre lo mismo. La diversidad de entidades existente no tiene una base objetiva muy fundada si tenemos en cuenta la reducida extensión del país, pero se debe a las grandes contradicciones que origina la división entre las dos comunidades culturales en todos los ámbitos del quehacer belga y a la inestabilidad política provocada por esa situación que se refleja en un tejer y destejer continuo de normas e instituciones.

Para comenzar debemos referirnos a las entidades de desarrollo de ámbito nacional puesto que aparte de su contribución a la política territorial se hallan íntimamente relacionadas con las de carácter propiamente regional y además tomadas conjuntamente las dos sociedades existentes junto con la Oficina de Promoción Industrial adoptan el patrón clásico de un banco de desarrollo de carácter nacional. En el resto de los países a los que se extiende nuestro estudio se han creado entidades financieras dedicadas al apoyo de los diversos sectores económicos pero su carácter de entidades de desarrollo no puede postularse con propiedad y además sus relaciones con las sociedades regionales no se hallan institucionalizadas de manera formal como en este caso.

El estudio de las entidades de desarrollo de ámbito inferior al del Estado comienza con el de las Sociedades Intermunicipales de Desarrollo creadas por agrupaciones de ayuntamientos colindantes para llevar a cabo fundamentalmente trabajos de infraestructura y ordenación territorial aunque su objetivo se extienda en numerosas ocasiones hasta la promoción del desarrollo económico comarcal o provincial formulada de manera amplia e inconcreta.

A continuación y siguiendo una secuencia cronológica de -- creación nos ocuparemos de las Sociedades de Desarrollo Regional haciendo hincapié en las graves dificultades que planteó su puesta en marcha que serían como una premonición de los serios contratiempos a que se verían abocadas y de su práctica anulación posterior. Estas sociedades requieren un tratamiento individualizado semejante al que se empleó respecto a las sociedades financieras regionales italianas puesto que aunque parten de un esquema común tienen una serie de particularidades tanto en sus objetivos como en su organización. El análisis se articula en tres apartados dedicados a la sociedad regional de Valonia, a las cinco sociedades de ámbito provincial de Flandes y a la sociedad de aglomeración de Bruselas, respectivamente. Las diferentes actividades llevadas a cabo por estas entidades, el escaso tiempo transcurrido desde su puesta en marcha efectiva no permiten un estudio sistematizado posterior por lo que la labor realizada en el período de vigencia se anotará en los apartados referidos a cada tipo de sociedad.

Finalmente serán examinados la estructura y los objetivos de las recién creadas Sociedades Regionales de Inversión, que vienen a sustituir a las SDR y que debido a su similitud de planteamiento de las dos entidades promovidas (SRI de Valonia y de Flandes) admiten un análisis unitario.

Las especialidades esbozadas, que caracterizan al conjunto de las entidades de desarrollo belgas, autorizan un tratamiento parcialmente diferente al adoptado en el resto de los países que hemos analizado en este estudio.

1. Las entidades de desarrollo regional en el contexto del sistema financiero belga.

La ordenación básica del sistema financiero tal como existe en la actualidad data de los años subsiguientes a la Gran Depresión en los que se desglosó y especializó la actividad de la banca mixta. Pero

la internacionalización financiera de Bélgica y el proceso de desespecialización creciente que han sufrido las entidades crediticias han variado en los últimos años algunos aspectos de la estructura establecida tras la reforma.

La cúspide del sistema está formada por cuatro instituciones de rango y cometidos diferentes aunque complementarios: la Comisión Bancaria, el Banco Nacional de Bélgica, el Ministerio de Finanzas y el Instituto Belgo-Luxemburgués de Cambio.

La Comisión Bancaria (Commission Bancaire) creada en 1935 con motivo de la crisis de la banca de los años 30 tenía como finalidad la supervisión y el control de los bancos, las sociedades emisoras y las compañías financieras. Posteriormente estos poderes se han robustecido pasando a su jurisdicción nuevas tareas como el control de las cajas de ahorro. El registro de bancos depende también de esta Comisión la cual impone los coeficientes de liquidez y puede restringir los créditos por medio de topes cuantitativos.

El Banco Nacional de Bélgica (Banque Nationale de Belgique BNB) fue fundado en 1850 con carácter privado siendo adquiridas la mitad de las acciones por el Estado en 1948. Este organismo lleva efectivamente las riendas de la política monetaria y goza de una independencia moral notable respecto al Gobierno aunque existe un Comisario nombrado por el Ministerio de Finanzas con poder de veto respecto a sus decisiones. El Banco Nacional es dirigido por el Consejo de Regencia, la mitad de cuyos miembros representan los intereses generales de la economía aunque las operaciones habituales son determinadas por el Gobernador y por el Consejo de Directores.

El BNB posee el privilegio de emisión y asume la función de Tesorero del Estado y la de regulación del crédito bancario, tasas de interés y condiciones de redescuento. El control detallado del sistema bancario pertenece no obstante a la Comisión Bancaria.

El Instituto de Cambios Belgo-Luxemburgués (Institut Belgo Luxembourgeois du Change) es la autoridad que controla el cambio extranjero y los movimientos internacionales de capital. Las operaciones habituales del Instituto son llevadas a cabo por el Banco Nacional de Bélgica que está autorizado para limitar los depósitos e imponerle techos crediticios.

Finalmente debemos mencionar al Ministerio de Finanzas en cuanto que si no monopoliza las decisiones en el campo del sistema crediticios como en el resto de los países examinados, al menos comparte la responsabilidad de la política monetaria y financiera con el resto de los organismos citados.

A continuación se encuentran una serie de entidades que se encargan de la movilización y garantía de los créditos concedidos por el sistema bancario en especial a las actividades exportadoras: el Instituto de Redescuento y Garantía, Crediexport y el Consejo Nacional Del Credere.

El Instituto de Redescuento y Garantía (Institute de Reescompte et de Garantie-IRG) fue instituido en 1935 con la finalidad de "prestar asistencia a los bancos belgas y a las empresas industriales, comerciales o agrícolas para movilizar sus inversiones y satisfacer sus necesidades crediticias especiales".

Además de su capital ordinario posee un "capital de seguridad" creado en 1975 como reserva especial de intervención tras un acuerdo entre las autoridades monetarias y los bancos privados y las cajas de ahorro. La finalidad de este fondo es apoyar a las entidades crediticias en dificultades tanto de liquidez transitoria como cuando se trata de la liquidación del banco, momento en el que el RGI interviene en su ayuda para conseguir su venta en las mejores condiciones posibles.

Aparte de esta tarea de salvamento se ocupa del redescuen-

to de efectos a corto plazo dentro de los límites de cantidad y tipo - de interés señalados por el banco central. También en los mercados de efectos a corto y medio plazo interviene como intermediario respecto a la colocación de los no descontables.

Crediexport fue creado en 1959 por iniciativa de un grupo - de instituciones de crédito públicas y privadas con el fin de coordi-- nar la financiación a medio y largo plazo de las exportaciones. Sus re-- cursos han crecido de manera muy rápida en los últimos años y se tradu-- cen en líneas de descuento abiertas por los miembros. Estos se compro-- meten a presentar sus propuestas a Creditexport el cual reparte la ci-- fra total en relación a la participación en su capital.

El Consejo Nacional Del Credere (Conseil National Del Crede-- re) es un organismo público para cubrir los riesgos comerciales y polí-- ticos del comercio internacional, especialmente respecto a los bienes - de capital.

El nivel de intermediación financiera está cubierto por - - tres tipos de entidades: bancos, entidades de crédito público y cajas de ahorros.

Las entidades de crédito público resultan las de mayor peso teniendo en cuenta el volumen de depósitos captados. Aunque pueda ob-- servarse que en la actualidad los servicios ofrecidos por los tres ti-- pos de intermediarios tienden a semejarse cada vez más, en el pasado - no fue así. La creación de los institutos de crédito público tuvieron como motivo determinante el llenar las lagunas dejadas por la banca -- privada en ciertos sectores y plazos de crédito. La Caja General de -- Ahorros y Pensiones, el Credito Municipal de Bélgica, la Sociedad Na-- cional de Credito a la Industria y la Sociedad Nacional de Inversión - son las principales entidades de este sector aunque existen otras mu-- chas con finalidades diversas entre las que se pueden incluir en un -- sentido amplio a las entidades financieras de desarrollo regional por su carácter eminentemente público.

La Caja General de Ahorros y Pensiones (Caisse Generale d' Epargne et de Retraite-CGER) creada en 1865 con el fin de recoger los ahorros de los pequeños depositantes es una de las cajas de ahorros - más importantes del mundo y la principal institución financiera belga. En el campo de la inversión concede créditos a medio y largo plazo a las sociedades industriales y suscribe las obligaciones emitidas por la Sociedad Nacional de Crédito a la Industria con la que comparte la financiación de los grandes créditos. También colabora con Crediexport en la financiación del crédito a la exportación y además en el otorgamiento de facilidades financieras a la construcción de viviendas.

Dada la importancia de esta Caja, los depósitos confiados a ella han sido provistos de la garantía del Estado lo cual los ha potenciado en gran medida.

El Crédito Municipal de Bélgica (Crédit Communal de Belgique -CCB) actúa como banquero de las provincias y los municipios que son a la vez sus accionistas. Facilita el manejo de los fondos de estas entidades salvaguardando su autonomía financiera, por medio de la concesión de préstamos y anticipos y descontando subvenciones otorgadas por el Gobierno Central. En su activo se sitúan como partida más relevante los préstamos a largo plazo financiados principalmente por medio de la emisión de obligaciones a medio plazo.

Las entidades de desarrollo a nivel nacional que son la Sociedad Nacional de Crédito a la Industria (Société Nationale de Crédit a l'Industrie -SNCI) y la Sociedad Nacional de Inversión (Société Nationale d'Investissement - SNI) forman una especie de banco de desarrollo dividido en dos organismos, como veremos posteriormente. El primero se dedica a otorgar créditos a largo plazo mientras el segundo trata de promover la creación de empresas mediante la toma de participaciones. Pero existen además de estos cuatro organismos principales pertenecientes al sector público otros cuya presencia debe ser tenida también en cuenta para obtener una visión panorámica del sector:

la Caja Nacional de Crédito Profesional, el Instituto Nacional de Crédito Agrícola, el Consejo Central de Crédito Hipotecario y la Oficina del Cheque Postal.

La Caja Nacional de Crédito Profesional (Caisse Nationale de Crédit Professionel) es una institución de crédito de carácter público especializada en la financiación a medio y largo plazo de las - pequeñas y medianas empresas y de los artesanos y miembros de las profesiones liberales. Sus fondos provienen de depósitos y de la emisión de obligaciones a medio plazo mientras que sus créditos los concede - bien de forma directa o bien a través de una red de bancos colaboradores que suelen ser de mediano o pequeño tamaño.

El Instituto Nacional de Crédito a la Agricultura (Institut Nationale de Crédit Agricole) está dedicado a la concesión de créditos a medio y largo plazo tanto a los agricultores como a las industrias alimentarias.

La Oficina Central de Crédito Hipotecario (Office Centrale de Crédit Hypothécaire) fundada en 1936 es una institución pública cuyas operaciones son garantizadas por el Gobierno. No posee capital -- propio sino que está dotada solo de reservas. Obtiene sus fondos a -- partir de la emisión de bonos y de obligaciones y concede créditos hipotecarios bien directamente o bien aceptando las peticiones realizadas por medio de otras instituciones financieras.

La Oficina del Cheque Postal (Office des Cheques Postaux), admite depósitos y realiza transferencias pero no concede créditos. - Los depósitos no perciben interés alguno y los fondos recogidos son - puestos a disposición del Tesoro Público.

La banca privada constituye el segundo grupo en cuanto a - relevancia respecto al volumen de depósitos. La reforma de 1935 instauró la especialización bancaria tan en boga en aquellos años en los

que se pensaba que era la panacea para evitar la crisis de estas entidades. Tal medida dio lugar a que se dividiesen los mayores bancos mixtos belgas en dos sociedades distintas: un banco de depósitos y un banco industrial o sociedad holding.

Este principio permanece aun vigente en su formulación general aunque se han llevado a cabo una serie de retoques que lo hacen menos drástico, en la actualidad. Entre estos acondicionamientos están los que permiten una participación de las entidades de crédito en -- cualquier tipo de sociedad siempre que no adopten una posición dominante en su capital. Examinando la evolución de estas entidades se observa que en las dos últimas décadas los bancos con capital belga han disminuido, aumentando en gran medida el número y la importancia de la banca extranjera, lo cual es un indicio más de la internacionalización de la economía de Bélgica.

El sector bancario está muy concentrado existiendo tres -- grandes instituciones (Société Generale de Banque, Banque de Bruxelles-Lambert y Kredietbank) procedentes de la absorción y fusión de -- otras muchas y que tienen un gran peso en el sistema crediticio. Además hay una serie numerosa de bancos pequeños de ámbito limitado y para los cuales los grandes bancos realizan el papel de mayoristas en algunos aspectos. Tanto unos como otros son de propiedad privada no -- habiendo intervenido el Estado en este sector.

Como resultado de la legislación de separación y especialización mencionada se crearon una serie de compañías holding para realizar tareas de promoción industrial entre las cuales destacan la Société Generale de Belgique y la Société de Bruxelles pour la Finance et l'Industrie que son filiales de los dos primeros bancos citados anteriormente.

El crédito a corto plazo así como los estudios de mercado y el apoyo para la penetración en los mercados exteriores a las peque

ñas y medianas empresas es asegurado casi en su totalidad por el sistema de bancos mientras en los apoyos financieros a largo plazo tienen una importancia mayor las entidades de crédito público.

Las Cajas de ahorro privadas se acercan cada vez más a los bancos en sus actuaciones y funcionamiento aunque aún tienen una serie de características propias. De todas formas su importancia no es demasiado grande, en el conjunto del sistema financiero belga, representan en los últimos años alrededor del 15 por cien de los depósitos.

Los fondos de las Cajas provienen de depósitos en libretas de ahorro mientras que su activo está formado principalmente por hipotecas y deuda pública. Tienen la obligación de invertir en valores del Estado al menos el 35 por cien de los depósitos a menos de dos años y el 10 por cien de los comprendidos entre dos y cinco años.

Además de estos intermediarios financieros deben mencionarse otra serie de instituciones de pequeño tamaño e importancia cuantitativa reducida que están especializadas en campos muy concretos. Entre ellas pueden citarse las sociedades hipotecarias, las sociedades financieras especializadas en créditos personales y al consumo y las empresas de leasing y factoring. En general todas estas entidades están integradas en determinados grupos financieros encabezados por un banco o una caja de ahorros.

Existen unos mercados interbancario y monetario muy activos además y el denominado Fondo de Bonos del Gobierno que se ocupa de la regulación del mercado de fondos públicos a medio y largo plazo mediante la compra y venta de estos títulos para evitar las fluctuaciones demasiado bruscas propiciando su liquidez. La Bolsa de Valores actúa negociando un número bastante escaso de títulos lo que se traduce en la aceptación de unas pocas grandes empresas estanto apartadas de este mercado el resto de las sociedades belgas.

En este contexto del sistema financiero belga las entidades de desarrollo regional se sitúan de forma diversa teniendo en cuenta - su antigüedad y sus relaciones con los otros organismos crediticios -- con los que se encuentran más o menos ligadas.

Las Sociedades Intermunicipales de Desarrollo (Societés Intercommunales de Développement - SID) que son las de creación anterior entre estas instituciones de promoción económica, tienen un campo muy delimitado de actuación en cuanto que llevan a cabo proyectos de iniciativa pública en beneficio de los municipios asociados. Estas entidades son de carácter mixto puesto que aunan en su capital la participación de los propios municipios, la provincia y el Estado, junto con -- los particulares. Su labor más característica es la dotación de infraestructura física, productiva y social por más que en algunos casos y con no excesiva concreción ni consecuencias prácticas apreciables hayan adoptado como objeto social la promoción económica de su territorio.

Aunque esta figura jurídica fue creada en 1922 no sería hasta la década de los sesenta cuando cobrarían un relativo auge. De todas formas su papel dentro del sistema financiero es muy pequeño y no tienen competencia alguna, en cuanto a su objetivo, en otras instituciones financieras.

Las SID reciben gran parte de sus fondos a partir de subvenciones del Estado, la provincia o los municipios miembros. El Estado -- les otorga créditos por medio de las entidades financieras de carácter público y reciben apoyo financiero especialmente del Crédito Municipal de Bélgica de cuyo accionariado forman parte todos los municipios belgas.

Al crearse las Sociedades de Desarrollo Regional las intermunicipales de desarrollo, que por otra parte llevan años esperando una reforma definitiva repetidamente anunciada, se encuadraron como entida

des colaboradoras de las SDR a las que éstas debían coordinar y cooperar estrechamente en sus proyectos y realizaciones.

Las Sociedades de Desarrollo Regional (Sociétés de Développement Regional SDR) belgas a diferencia de las entidades del mismo nombre establecidas en Francia han sido una instituciones transitorias de contenido difuso aunque asimilable en casi todos los aspectos de su actividad a las entidades financieras de desarrollo típicas.

Con una dotación de capital muy escaso han dependido de las subvenciones estatales, regionales o provinciales para su funcionamiento de manera excesiva, lo cual las ha colocado en situación muy precaria respecto a su actuación y posibilidades.

Concebidas en un principio como promotoras de proyectos y creadoras de nuevas empresas en sectores de punta por medio de la toma de participaciones se fueron convirtiendo por presiones de las autoridades en sociedades de estudio para problemas de equipamiento con una tímida componente de asesoramiento empresarial. Esta evolución se ha precipitado en los últimos tiempos habiéndose transferido las carteras de participaciones de las SDR a las Sociedades Regionales de Inversión.

En un medio financiero donde el crédito a corto plazo está asegurado por la banca privada y los préstamos a largo plazo por las entidades de crédito público de carácter nacional en su mayor parte, la labor de las SDR estaba confinada a las nuevas iniciativas y a aquellos sectores en los que la capacidad empresarial regional debiera ser completada o suplida. Las presiones de los poderes públicos les harían intervenir no obstante en el salvamento de empresas inviables desfigurando con ello aún más sus carteras de participaciones. En cuanto a sus relaciones con otras entidades, además de la tarea de coordinación y colaboración con las intermunicipales de desarrollo, se añadía en sus estatutos la cooperación técnica y financiera de la Sociedad Nacional de Inversión en cuanto a la creación de empresas en las que no estuvie

se dispuesta a participar la iniciativa privada.

La excesiva autonomía disfrutada por las SDR, a juicio de la Administración, que solo podía ser reducida recurriendo a forzar la normativa vigente hizo que se pensase en su eliminación definitiva y su sustitución por las Sociedades Regionales de Inversión (Sociétés Regionales d'Investissement - SRI).

Las Sociedades Regionales de Inversión fueron creadas para sustituir a las SDR remodelando de su estructura puesto que las funciones encomendadas a ambos tipos de instituciones pueden considerarse -- fundamentalmente idénticas. En las SRI se acentúa la dependencia de -- las autoridades públicas y los lazos de unión con la Sociedad Nacional de Inversión de la que son poco menos que oficinas territoriales.

Las tareas que deben llevar a cabo las SRI se sintetizan en el apoyo a la economía de la región a través de la creación, la reorganización o la ampliación de empresas privadas y de iniciativas económicas públicas. Por medio de este segundo cometido, las SRI se convierten en el brazo operativo de la región para realizar la política de desarrollo económico y a la vez el medio de intervención del Estado Central -- en el territorio de la región.

En el conjunto del sistema financiero belga estas entidades que tratan de adaptar la estructura de la Sociedad Nacional de Inversión a la nueva realidad regional parecen tener un papel confuso y reducido y el peligro evidente de dejarse arrastrar en su actuación por motivos políticos dejando a un lado la racionalidad económica.

El grupo de entidades financieras de desarrollo constituido en Bélgica por las Sociedades Intermunicipales de Desarrollo, las Sociedades de Desarrollo Regional y las Sociedades Regionales de Inversión se encuentra en un difícil momento de transición al igual que la regionalización del país en su conjunto. Con unas SID en vísperas de --

reforma y ajuste de sus atribuciones, unas SDR en período de práctica liquidación y unas SRI nacientes y que inician su consolidación el -- grupo de estas entidades, si así puede llamársele, no ha logrado situarse de manera estable en el seno del sistema financiero. Tanto por el volumen de recursos representado como por la trayectoria de intervenciones seguida hasta la fecha su papel ha sido claramente marginal. La futura actuación de las entidades supervivientes deberá acentuar -- el carácter de catalizador del desarrollo que supone en esencia este tipo de instituciones y cuya efectividad no está ligada al volumen de capitales poseído sino a los fondos movilizados a partir de otras -- fuentes y especialmente a la actuación diferencial en los sectores -- adecuados.

Si se consolida la actuación de las SRI y de las SID de -- una manera coordinada, su apoyo al desarrollo económico de las regiones belgas puede ser sino único, si relevante y ocupar un lugar propio junto a los apoyos tanto crediticios como asesores prestados por la banca a las pequeñas y medianas empresas desde antiguo, completando éstos y desarrollando su labor en otros campos paralelos.

2. Las entidades de desarrollo a nivel nacional.

A pesar de encontrarse en el corazón de la Europa más desarrollada con Bruselas como sede del Mercado Común, Bélgica necesitó crear unas instituciones de desarrollo a nivel nacional en cierto modo semejantes a las que se conocen como bancos de desarrollo nacional en los países subdesarrollados. Las causas no eran en este caso la -- falta de tecnología o de capacidad empresarial sino la escasez de fondos a largo plazo proporcionados por el sistema financiero. Aun más -- que esta característica, lo que dificultaba el desarrollo económico en Bélgica era el acaparamiento de los mercados de valores y la atención de los bancos por una serie de empresas y sectores de gran prestigio y antigüedad. Entre los inversores no había lugar para las nuevas fir-

mas, los nuevos productos o los nuevos procedimientos de fabricación.

Ante este conservadurismo a ultranza del público y ante la escasez de los recursos a largo plazo necesarios para la adquisición de inmovilizado los poderes públicos han creado una especie de banco de desarrollo que se encuentra dividido en dos organismos: la Sociedad Nacional de Crédito a la Industria (SNCI) que se ocupa del crédito a largo plazo y la Sociedad Nacional de Inversión (SNI) que trata de favorecer la creación de nuevas empresas o su ampliación por medio de la toma de participaciones. Ambas son utilizadas cada vez más intensamente para fines de desarrollo regional y la SNI está coordinada estrechamente con unas entidades públicas denominadas Sociedades Regionales de Inversión (SRI) cuya vocación y ámbito es el específicamente regional. En el aspecto asesor ha sido creada la Oficina de Promoción Industrial (OPI).

La Sociedad Nacional de Crédito a la Industria data de la etapa posterior a la primera guerra mundial en que fue fundada por el Banco Nacional de Bélgica. La mitad de su capital pertenece al Gobierno belga al igual que ocurre en aquél (*). La organización vigente en la actualidad data en lo fundamental de 1948 y una de las características de la reforma de esa fecha fue la de eliminar los últimos restos de la influencia que el sector bancario privado mantenía en el seno de la institución.

Los objetivos fundacionales habían sido "favorecer por medio de operaciones de crédito a medio y largo plazo y de forma subsidiaria a corto plazo la actividad, la mejora, la transformación y el desarrollo de empresas industriales belgas especialmente por medio de facilitar la transformación y la modernización del utillaje, los nuevos productos y la reorganización de industrias". Estas finalidades -- continúan inalterables en toda su extensión aunque se han ampliado a las actividades comerciales y agrícolas.

(*) W. FRAEYS. Le rôle de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie (SNCI). Revue de la Société d'Etudes et Expansion n°271. Lieja. Enero-Marzo 1977.

La SNCI es administrada por un Consejo de diecisiete miembros los cuales representan a los Ministerios del Gobierno, a las organizaciones sindicales, a los empresarios industriales y a los agricultores. Existen una serie de incompatibilidades para su elección tanto políticas como de cara al desempeño de cargos simultáneos en la banca privada.

El Comité de Dirección compuesto por tres miembros se ocupa de los asuntos corrientes de la entidad por delegación del Consejo. El control se lleva a cabo a través de dos comisariados distintos. Los Comisarios de la Sociedad que son nombrados por el Ministerio de Finanzas y por la Asamblea General tienen la facultad ilimitada de supervisar y controlar las operaciones y deben dar cuenta de su misión anualmente ante el Parlamento. Los Comisarios del Gobierno son nombrados -- por el Ministerio de Finanzas y por otro departamento gubernamental de contenido económico de forma rotativa y su misión es cuidar de que la gestión de la SNCI no se aparte en ningún momento del interés nacional.

La SNCI ha intentado guardar un cierto equilibrio entre la gran influencia del Estado en las decisiones tomadas por las Juntas Generales y la designación de ciertos miembros de los cuadros administrativos y las especialidades que su estatuto legal de sociedad anónima le ofrece. Esta característica unida al prestigio que se ha hecho acreedora le permite un discreto grado de autonomía en su actuación como sociedad privada encargada de un servicio público.

Los fondos necesarios para el desarrollo de su labor financiera son obtenidos a través de la emisión de empréstitos y por medio de los depósitos de ahorro y a plazo. Las emisiones de obligaciones -- tienen que ser aprobadas en todas sus condiciones, plazos y tipos por el Consejo de Instituciones de Crédito dependiente del Ministerio de Finanzas. Este Consejo debe aprobar igualmente las tasas de interés pagadas a sus depósitos que en la práctica se mantienen muy cerca de las del mercado, para poder ser competitivas con éstas.

En el campo de la inversión una de las características más destacadas de la SNCI es la concesión de créditos de un montante muy elevado en relación con los fondos propios del beneficiario cuando el proyecto resulta lo suficientemente interesante para ello.

Existen una serie marginal de créditos denominados especiales y que se dedican a la industria del armamento, a la flota pesquera y a la exportación y que son concedidos por un Comité ad hoc en condiciones más favorables. Además de esta pequeña parte de operaciones privilegiadas, el grueso de los créditos están destinados a inversiones y a la ampliación permanente de los fondos de rotación. Su actitud respecto a la concesión de préstamos ha cambiado pasando desde la movilización de los concedidos por otras entidades a la realización de contactos directos con las empresas. La duración de los préstamos es siempre superior a cinco años y frecuentemente está comprendida entre diez y quince pudiendo alcanzar las veinte anualidades. La forma de su instrumentación es la de una cuenta de crédito y el beneficiario la utiliza según sus necesidades pagando una comisión sobre los fondos no empleados (*).

El tipo de interés se determina según las condiciones del mercado aunque aquí intervienen las bonificaciones recogidas en la ley de 30 de diciembre de 1970 a la que nos hemos referido anteriormente y que pueden ser obtenidas por el prestatario en ciertas condiciones.

El examen de las peticiones de crédito ha sido instrumentado de modo que resulte lo más ágil posible. La empresa envía un formulario tipo junto con los balances correspondientes a los dos últimos ejercicios y las características del proyecto a financiar, la parte autofinanciada y las garantías de todo tipo que podría ofrecer. Si el juicio sobre estas primeras indicaciones resulta positivo, la

(*) SNCI. Les diverses formes de crédit octroyés par la Société Nationale de Crédit à l'Industrie. SNCI. Bruselas, 1977.

SNCI encarga a sus expertos un informe contable y un informe técnico a partir de los que toma una decisión definitiva. Una vez adoptada ésta y si resulta positiva, se negocian las condiciones con el beneficiario teniendo muy en cuenta la duración de la amortización técnica a la hora de fijar el plazo y las anualidades de devolución del préstamo.

La política de crédito adoptada puede resumirse como de apoyo total a la creación de actividades nuevas, la adquisición de nuevas materias primas, el aumento de la productividad y reabsorción del paro y creación de nuevos empleos. Las peticiones con finalidad financiera como el aumento de los fondos de activo circulante y la movilización de efectos son estudiadas con mayor detenimiento y atención y su concesión es más problemática.

La SNCI ha conservado una independencia razonable a pesar de la coordinación estrecha que adopta respecto al Estado en los préstamos subvencionados por la Administración que ésta otorga por su mediación. Aunque en muchos casos la obtención de ayuda estatal por parte de la empresa ha provocado la concesión de un préstamo, éste ha sido estudiado objetivamente tratando de resistir las presiones de los poderes públicos dentro de lo posible.

Desde 1961 la SNCI ha sido autorizada para apoyar a las sociedades extranjeras en su establecimiento en Bélgica y a partir de 1967 le ha sido permitido completar sus créditos de inversión con concesiones a corto plazo. Un tercio de las concesiones de crédito a medio y largo plazo es garantizado por el Estado y un tercio más por otras instituciones financieras.

Excepto para los préstamos que gozan de la garantía del Estado y aquellos otros que obtienen bonificaciones de interés, el resto de los créditos que forman el grueso de su actividad se conceden en condiciones normales en cuanto a los tipos y las garantías exigidas. La única ventaja que supone la acción de la SNCI es el alargamiento de los plazos.

La garantía del Estado a los créditos otorgados por la entidad se presta a tres categorías de operaciones: los grandes créditos, los créditos a empresas con garantías insuficientes y los concedidos a empresas con problemas de reestructuración.

En el primer caso se trata de operaciones en las que la magnitud de los créditos otorgados a una sola empresa sobrepasa el riesgo soportable por una misma entidad financiera. Aunque las instituciones públicas de crédito no se hallan sujetas a las normas emanadas de la Comisión Bancaria belga respecto a la división de riesgos, la SNCI no puede ignorar los principios de la buena gestión en cuanto a concentración.

También se concede la garantía del Estado a los créditos -- que se otorgan a las empresas cuya trayectoria es positiva pero que no pueden ofrecer una cobertura suficiente del riesgo que supone el préstamo. La garantía del Estado es suplementaria en estos casos puesto que la responsabilidad primaria recae sobre el beneficiario y solo cuando los activos de éste no son suficientes para hacer frente a la obligación de reembolso entra en juego el compromiso estatal.

Finalmente existen créditos que se otorgan, en etapas de dificultades coyunturales a las empresas que tienen problemas particulares de liquidez. La concesión de ayudas crediticias a estas empresas se acuerda siempre que existan posibilidades de recuperación y de reestructuración aunque este tipo de créditos se presta a las presiones de las autoridades políticas de manera más acusada.

El papel de las SNCI se ha acrecentado en los últimos tiempos debido a la mayor presión ejercida por las empresas sobre la financiación externa. Esta característica se debe a que han disminuido, en Bélgica como en toda Europa Occidental, las posibilidades de captación de capital de riesgo y la autofinanciación de las empresas. La disminución del papel de los capitales propios se debe tanto a la mi-

noración del cash flow empresarial como al progresivo desinterés del público hacia las emisiones de valores debido a fenómenos complejos como la inflación.

Esta deficiencia, cada día más sentida, debe ser llenada de alguna manera por los intermediarios financieros públicos y entre ellos la SNCI ocupa un papel preponderante por tratarse del único proveedor importante de crédito a largo plazo existente en el seno del sistema financiero belga.

Con una larga experiencia en el campo del crédito a las empresas de todas las dimensiones y con unos recursos obtenidos a través de fuentes ya consolidadas, la SNCI puede ampliar una labor útil y eficaz aumentando su atención hacia las pequeñas y medianas empresas y tratando de mantenerse al margen de las presiones políticas que intenten alterar su trayectoria.

Las limitaciones con que nació y continúa su vida operativa la Sociedad Nacional de Crédito a la Industria en cuanto a que el único instrumento que maneja está constituido por los créditos a largo plazo hicieron que se pensara en su insuficiencia para lograr una armonización del crecimiento de la economía belga. Además de las empresas ya establecidas que pueden funcionar con los apoyos crediticios prestados por la SNCI o por la banca privada existen muchos sectores y actividades donde es necesario iniciar la producción porque no existe o intensificarla de una manera radical. En estos casos no sirven los créditos concedidos de manera aislada sino que es necesario promover empresas o suscribir la ampliación y reorganización de las mismas y tutelarlas hasta que puedan ser adquiridas las participaciones por los inversores particulares. Este hueco podía haberse llenado aumentando las facultades de la SNCI con la posibilidad de adquirir parte del capital de las empresas pero se prefirió encargar este cometido a una institución especializada que desempeña así uno de los cometidos típicos de un banco de desarrollo. La creación de la Sociedad Nacional de Inver-

sión (SNI) trató de cubrir esa laguna a raíz de la ley de 2 de abril - de 1962. El proyecto contemplaba otras entidades similares ubicadas en los ámbitos regionales (SRI) que no han sido operativas hasta la reforma de 4 de agosto de 1978.

Las finalidades marcadas por sus Estatutos a nivel nacional para la SNI y regional para las SRI son idénticas y se expresan como "favorecer la creación o la ampliación de empresas industriales o comerciales por medio de tomas de participación en las sociedades anónimas belgas cuyo principal establecimiento se encuentre en Bélgica".

Esta tarea se desglosa en tres acciones significativas: promoción complementaria, relación entre las empresas y los ahorradores privados y apoyo de las pequeñas y medianas empresas.

La función de promotor complementario del sector privado -- trata de que no queden sectores prioritarios sin desarrollar tomando para sí los riesgos que no han querido afrontar los particulares. La función de relación entre las empresas y los ahorradores por su parte le obliga a ceder todas sus participaciones al mercado una vez que la empresa ha madurado lo suficiente para ello.

En cuanto a las pequeñas y medianas empresas especialmente a escala regional, estas sociedades intentan estimular sus inversiones tratando de armonizarlas a nivel global a fin de aprovechar la -- concurrencia de esfuerzos.

Los recursos iniciales de la Sociedad Nacional de Inversión fueron de dos mil millones de francos belgas elevados en la actualidad a seis mil. El Estado y las instituciones públicas autorizadas -- (Banco Nacional de Bélgica, Sociedad Nacional de Crédito a la Industria, Caja General de Ahorros y Pensiones, los fondos de pensión, etc.) poseen las tres cuartas partes del capital. El veinticinco por ciento

restante fue ofrecido a inversores privados y suscrito por ellos.

La estructura organizativa de la SNI consta de cuatro órganos: el Consejo de Administración, el Comité de Dirección, la Asamblea General y el Colegio de Comisarios.

El Consejo de Administración se compone de diecisiete miembros de los cuales el Presidente es elegido por el Rey, doce representan al Estado, a las entidades públicas suscriptoras del capital y a las SRI y los cuatro restantes ostentan la representatividad de los accionistas privados.

El Comité de Dirección consta de cinco miembros. Está encabezado por el Presidente del Consejo de Administración y el resto de los miembros son elegidos asimismo por el Rey entre los otros consejeros.

El Colegio de Comisarios está formado por tres componentes y su mandato es, al menos, de tres años. El presidente es nombrado por el Ministro de Finanzas en coordinación con el Ministro de Economía - mientras que los otros dos son elegidos por la Asamblea General. Además de este Comisariado existe otro compuesto por dos miembros nombrados por el Rey a propuesta de los Ministerios de Finanzas y Economía, respectivamente que representan los intereses nacionales del país. Ambos Comisariados tienen libre acceso a todos los documentos de la SNI en cualquier momento para cumplir su misión de control. Los Comisarios representantes del país pueden además individualmente suspender los acuerdos de la sociedad que estimen como contrarios a la ley, a los estatutos o al interés público. La decisión final depende del Ministro que designó al Comisario objetor el cual puede confirmar la decisión de éste o desestimarla en el plazo de quince días.

La Asamblea General se reúne en sesión ordinaria una vez al año para aprobar el balance, decidir el reparto de beneficios, refor-

mar los estatutos si procede y elegir a los miembros de los órganos directivos cuyo nombramiento le atribuye la ley. Las sesiones extraordinarias pueden ser convocadas a petición del Consejo de Administración.

Los fondos necesarios para su intervención son recogidos -- fundamentalmente a través de la emisión de bonos. Los empréstitos, que deben contar con la autorización expresa del Ministro de Finanzas, se emiten en plazos comprendidos entre los cinco y los treinta años y gozan de la garantía del Estado, para asegurar el pago de los intereses y del capital. En el caso de que el Estado deba hacer efectiva esta -- garantía la sociedad deberá de aplicar sus beneficios del ejercicio -- siguiente y los que fueren necesarios en el futuro para saldar esa -- deuda. El total de obligaciones vivas no puede superar al capital más las reservas de las SNI salvo derogación expresa de este principio -- por Real Decreto.

En el ámbito regional y siguiendo los mismos principios de promoción y consolidación empresarial fueron creadas recientemente -- las Sociedades Regionales de Inversión (SRI). Aunque la forma legal -- adoptada sea la sociedad anónima, las SRI tienen un capital público -- formado por participaciones del Estado, las provincias, municipios, -- la SNI y las instituciones de interés público.

La captación de recursos ajenos se lleva a cabo por medio -- de la emisión de obligaciones que adoptan las mismas características en cuanto a plazos, autorizaciones y monto máximo que las aplicables a la SNI.

Este tipo de organización que coordina la institución nacional con las regionales unida a una serie de prestaciones de asistencia técnica y financiera convierte a las SRI en unas filiales virtuales de la SNI. Tal situación tiene la ventaja de asegurar una estrecha coordinación tanto entre la sociedad nacional y las regionales co

mo respecto a estas últimas entre sí pero coarta la autonomía de las - SRI y sus relaciones con los poderes regionales y locales.

Los medios de actuación con que fueron dotadas se centran en la operatividad de las tomas de participación. Ambos tipos de sociedades pueden participar en el capital de una empresa en el momento de su constitución o bien cuando se lleva a cabo una ampliación de capital - con el consentimiento del Consejo de Administración de la sociedad participada en este caso.

La SNI puede adquirir las participaciones tomadas por cualquiera de las SRI en las mismas condiciones que éstas las compraron, - si lo cree oportuno.

La cesión a otros adquirentes de los títulos poseídos se lle va a cabo dando una preferencia absoluta al resto de los coaccionistas. Es frecuente que se firme un convenio a este respecto con aquéllos en el que se establezcan las condiciones de su cesión, en un plazo que nun ca será inferior a los tres años.

Los sectores en los que estas entidades pueden intervenir -- son todos los de la economía sin limitación alguna teniendo en cuenta que deben otorgar prioridad a los proyectos de inversión creadores de empleo y a los que estén orientados hacia los sectores de expansión -- dentro del marco ampliado de la Comunidad Europea.

Para que puedan desarrollar sus tareas con mayores posibilidades de éxito se les otorga un tratamiento fiscal muy favorable. Teniendo en cuenta que sus únicos ingresos están constituidos por los be neficios obtenidos en la transmisión de las participaciones que poseen y que en ellos basan su actuación se eximen de todo gravamen estos be neficios.

La política de la SNI que nunca ha contado con recursos sufi

cientes para desarrollar su tarea se mueve entre dos peligros igualmente graves. Por un lado la tentación de invertir pequeñas cantidades en un gran número de proyectos, con lo cual su eficacia resultará casi nula. Por otro la posibilidad de limitarse a promover unas pocas empresas de gran tamaño que no supongan demasiado respecto al desarrollo del país.

También puede ocurrir y de hecho ya ha sucedido en numerosos casos que acudan a solicitar su ayuda las empresas cuya ampliación o iniciación el mercado rechaza por su falta de rentabilidad que les impide acudir a los intermediarios financieros privados. Este inconveniente solo puede remediarse con una gran dosis de imaginación por parte de sus dirigentes que susciten proyectos para sectores, que no obstante su rentabilidad efectiva, hayan sido marginados por la iniciativa privada. Esto indica también que deberá darse en el futuro una importancia primordial a los estudios de preinversión o formulación de proyectos y alternativas válidas para la creación de nuevas empresas.

En los últimos años tras la reforma iniciada en 1978 que dio paso a la creación de las SRI, a la SNI, además de las funciones tradicionales de promoción empresarial de relación entre las empresas y los ahorradores y de apoyo a las pequeñas y medianas unidades de producción, le han sido encomendados nuevos cometidos. Estas nuevas tareas se concretan en el incremento de la actividad de iniciativa económica pública que ya le había sido encargada por la ley de 30 de marzo de 1976 y la colaboración técnica prestada al Estado en la asistencia a las empresas en dificultades (*).

La ley promulgada en 30 de marzo de 1976 ha confiado a la SNI la tarea de promocionar la creación de empresas con finalidad pública o parapública. Para llevar a cabo esta labor puede tomar participaciones e intereses en las sociedades promovidas e incluso colaborar en su gestión cuando se demuestre como necesario. La intervención de

(*) D. BRIBOSIA. La Société Nationale d'Investissement (SNI). Revue de la Société d'Etudes et d'Expansion n° 271. Lieja. Enero-marzo 1977.

la SNI tiene lugar en tres casos distintos: a) cuando las sociedades a promover tienen como finalidad la realización de objetivos de servicio público que incumben a la Administración; b) cuando tienen un interés estratégico para la economía belga; c) cuando se constata en un sector o en una región, la carencia de la iniciativa privada (*).

A este propósito el Consejo de Administración constituyó en su seno tres secciones regionales: valona, flamenca y bruselense. La competencia de estas secciones se refería a los proyectos de intervención de menos de 50 millones de francos presentados por una SDR respecto a la creación de sociedades nuevas o a la toma o la ampliación de las participaciones de la propia SNI.

Además con esta finalidad regional se previó la creación de un Comité de Inversiones. El Presidente y los miembros de este Comité son nombrados por el Consejo de Administración a propuesta conjunta de las organizaciones más representativas de empresarios y del Consejo General de las Clases Medias (CGCM) entre administradores y gestores de empresas privadas, notables por su competencia respecto a la política industrial y financiera. En la elección de los componentes del Comité se trata de que estén representadas en la misma proporción las comunidades francófona y neerlandófona mientras el Presidente debe ser de expresión lingüística distinta al Presidente del Consejo de Administración.

La opinión del Comité de Inversiones debe ser tenida en cuenta en relación a los proyectos de iniciativa pública, respecto a los de interés estratégico para la economía belga y a los relativos a la carencia de iniciativa privada en un sector o en una región. No debe ser consultado en cambio respecto a los proyectos para la ejecución de una misión de servicio público que compete a la Administración. De todas formas, las consultas no son nunca vinculantes para el Consejo.

(*) A.E.P.S.C. La Société Nationale d'Investissement : son rôle et sa nouvelle mission e'initiative économique publique.
Annales de l'Economie Publique, Sociale et Cooperative
n° 4. Lieja. Octubre-diciembre 1977.

Estas nuevas tareas y órganos institucionales se encuentran en los comienzos de su actividad puesto que las iniciativas industriales tienen una larga maduración y aún no han podido dar fruto los muchos proyectos encaminados e iniciados en este campo.

El tema de las empresas en dificultades había suscitado los recelos de la SNI desde su creación debido a las graves responsabilidades que siempre acarrea una intervención en estas circunstancias. Cuando se realizaban los estudios preparatorios de la ley de 30 de marzo de 1976 se precisó en varias ocasiones que el papel de la SNI no era el convertirse en una entidad de salvamento de empresas inviables y que sus órganos debían tener una gran autonomía en la elección de los proyectos que iban a apoyar. El informe conjunto de las Comisiones de Finanzas y de Asuntos Económicos del Senado, realizado por el Senador Van Waterschoot de quien tomó su denominación, afirma a este respecto que la SNI no "deberá normalmente encargarse de poner en pie las empresas en dificultades, de lo cual se ocupará otra institución a constituir ...". En ausencia de esta entidad especializada que no ha sido creada y dada la imposibilidad de que el Estado se encargue directamente de realizar estas tareas sin una ley especial para cada caso, el grueso de tal función ha recaído inevitablemente en la Sociedad Nacional de Inversión.

Ante estas situaciones el Estado pide a la SNI que suscriba parte del capital de las empresas en dificultades con fondos procedentes de los presupuestos regionalizados. El papel de la sociedad es aquí solamente técnico, de intermediación, aunque lo cierto es que el tratamiento de estos asuntos exige una gran cantidad de personal especializado y distrae a la SNI de su auténtico papel de banco de desarrollo dedicado a la promoción de actividades sanas y viables. Tanto los especialistas en temas financieros como los parlamentarios han solicitado reiteradamente la creación de órgano especializado en la reestructuración de empresas porque los Fondos instituidos resultan tan insuficientes que el Estado debe forzar ininterrumpidamente a ejercer

este cometido a instituciones con finalidad diferente como la SNI, las SRI y las SDR en el pasado (*).

A pesar de estas nuevas funciones atribuidas en los últimos años y que pueden desfigurar en cierto grado las características de la SNI como parte de un banco de desarrollo formado conjuntamente con la SNCI, aquella sociedad de inversiones intenta cumplir con su tarea primordial tratando de ser fiel a unas directrices concretas. En primer lugar mediante la identificación de proyectos válidos teniendo en cuenta tanto la situación económica y las perspectivas generales como las del sector donde se sitúa la iniciativa a realizar. También resulta primordial su búsqueda de copartícipes que sean capaces de gestionar la nueva empresa creada y compartir los riesgos y los esfuerzos adicionales de dotación de capital.

El Estado debe colaborar con la SNI prestando su garantía en los casos en los que el riesgo resulte muy elevado pero exista un interés económico social o regional prioritario y sobre todo permitiendo a la SNI la toma de decisiones con el mayor grado posible de autonomía.

Aunque todos los países examinados en nuestro estudio tienen una serie de organismos públicos tanto de crédito como de toma de participaciones empresariales, con vistas a la promoción de sectores concretos, estas instituciones adoptan un carácter desarticulado y difuso y no constituyen como en el caso de Bélgica un verdadero banco de desarrollo a nivel nacional. El hecho mismo de que se hallan repartidas las funciones básicas de los bancos de desarrollo típicos entre tres instituciones que se ocupan de la toma de participaciones y la promoción de iniciativas empresariales (SNI), de la concesión de crédito a largo plazo (SNCI) y de la prestación de asistencia técnica (OPI) pone de relieve que debe existir una estrecha coordinación entre ellos para que su labor resulte eficaz.

(*) H. NEUMAN. Les grands axes de la nouvelle reforme de la Societé Nationale d'Investissement. Journal des Tribunaux n°5067 Bruselas 20 de enero de 1979.

Además de su instrumentación respecto a la promoción empresarial que puede servir de guía a las SRI que tienen que realizar una tarea paralela a nivel regional el énfasis dado a estas instituciones -- respecto a los objetivos de nuestro estudio proviene de su estrecha colaboración con las entidades de desarrollo a nivel inferior entre las que destacan las de ámbito regional. Tanto la Administración Central -- como los poderes regionales han sido conscientes en cierta medida de -- que era necesaria una actuación coordinada de los diferentes organismos financieros encaminados a la promoción del desarrollo a todos los niveles.

Frente a unos inversores de hábitos conservadores a ultranza a los que no ofrece garantías fiables la promoción directa de empresas nuevas, la actuación de estas entidades, siempre que conserven la necesaria independencia técnica, puede servir de apoyo a la ampliación de los mercados de valores belgas a pesar de la crisis por la que atraviesan. Con su intermediación pueden hacer que obtengan apoyo financiero aquellas empresas e iniciativas que tras minuciosos controles y estudios de viabilidad lo merezcan pero que no lo hayan obtenido por las -- ineficiencias del mercado.

Aunque no sea una entidad financiera propiamente dicha, sino de estudio e investigación debemos ocuparnos de la Oficina de Promoción Industrial (Office de Promotion Industrielle-OPI) en cuanto que -- elabora proyectos para ser financiados por las entidades de desarrollo tanto nacionales como regionales y colabora con ellas en la prestación de asistencia técnica (*).

La OPI fue creada por Real Decreto de 12 de julio de 1971 -- dentro de las medidas arbitradas por la ley-cuadro de promoción del -- desarrollo de 15 de julio de 1970. Su finalidad estriba en integrar en la economía belga tanto nacional como regional los avances de la técnica

(*) C. PREUD'HOMME . Esquisse de la Belgique régionalisée. Credit Communal de Belgique n° 116-117 y 118. Bruselas, abril, junio y octubre 1976.

ca y de la investigación aplicada que aunque directamente asimilable por la industria corre el peligro de no llevarse a la práctica por no ser inmediatamente rentable. Además debe facilitar la integración de innovaciones productivas en los sectores en dificultades para facilitar su reestructuración.

Las tareas de la OPI se centran en la investigación sistemática de las posibilidades de lograr producciones rentables que luego propondrá al sector privado y en caso de ausencia de éste a la SNI y a las SRI. En este mismo campo la institución investiga metódicamente las patentes, las registra y las coordina para favorecer su puesta en explotación en el país. Además la OPI estudia cualquier problema de economía industrial a petición del Gobierno y de las instituciones públicas de crédito nacionales y regionales.

La Oficina de Promoción Industrial está dirigida por un Consejo General y un Comité Permanente. El Consejo General se compone de un presidente y 36 miembros pertenecientes de manera paritaria al sector público y al sector privado elegidos por su competencia y su especialización en los campos de actividad de la institución. Este Consejo determina las directrices generales, establece el programa de acción anual y examina al menos una vez por trimestre el informe de actividades. El Comité Permanente se ocupa de las tareas técnicas, informa los asuntos a remitir al Consejo y vigila la ejecución de sus decisiones.

La estructura operativa de la OPI se desglosa en cuatro secciones: Investigación y Desarrollo, Estructuras y Organización industrial, Explotación y Control. La primera sección se ocupa esencialmente de las innovaciones y de los avances tecnológicos mientras que la segunda estudia los problemas concretos de economía industrial especialmente la reestructuración y la reorganización de empresas. La sección de Explotación trata de poner en marcha los productos rentables y los procedimientos válidos por medio de la iniciativa privada

o de las sociedades financieras públicas. Finalmente la sección de Control realiza la supervisión interna de todas las actividades.

Los gastos de funcionamiento de la OPI son cubiertos por una dotación anual otorgada por el Ministerio de Asuntos Económicos y por los beneficios obtenidos a partir de su actividad de asesoramiento económico y de participación en las patentes. Además, con la autorización del Ministerio de Finanzas, puede contratar préstamos en instituciones financieras.

La creación de la Oficina de Promoción Industrial completa - el esquema típico de las entidades de desarrollo en este caso a nivel nacional ocupándose de las tareas de asistencia técnica a las empresas bien directamente o bien a través de la SNI o las SRI. Si se llega a una coordinación estrecha entre los tres segmentos estudiados puede -- realizarse una acción integral de posibilidades mucho más amplias que las correspondientes a cada uno de estos organismos por sí mismos. La colaboración de la SNCI, la SNI y la OPI, siguiendo unas directrices integradas de desarrollo, supone la teórica consecución de la eficacia que se cifran en el modelo de los bancos nacionales de fomento existentes en otros países.

3. Las sociedades intermunicipales como antecedentes de las SDR.

La primera intervención legislativa en favor del desarrollo regional en Bélgica coincide precisamente con la creación de unas entidades que podían tener entre sus fines la promoción del crecimiento -- económico (*). La ley de 1 de marzo de 1922 referente a la asociación de municipios con fines de utilidad pública, ofrecía a estos entes locales la posibilidad de unirse para lograr la mejor realización de sus

(*) A. HENSKENS. Intercommunales mixtes. Electricite. Bruselas, junio 1974.

actividades comunes. Esta norma permitía asimismo formar parte de la asociación al Estado, a la provincia donde se enclavaban los municipios e incluso a las personas físicas y a las sociedades mercantiles interesadas.

Dada la pequeña extensión territorial de los municipios -- belgas el motivo prioritario que latía tras esta disposición era la posibilidad de llevar a cabo la prestación de servicios públicos mancomunadamente y de manera especial la ejecución de obras de infraestructura que afectasen a varios entes locales (*). Buena prueba de ello son las previsiones que se realizan en el articulado respecto al cobro de peajes, como derecho de uso de la obra realizada.

La ley concede a estas sociedades intermunicipales ciertos privilegios como la exención de todos los impuestos y la posibilidad de realizar expropiaciones, contratar empréstitos en las mismas condiciones que los municipios y recibir subvenciones de los poderes públicos y donaciones. A cambio de esas facilidades el Ministerio del Interior controla las actividades de estas entidades exigiéndose su aprobación de los balances anuales y de las cuentas de pérdidas y ganancias. Además el Gobierno se reserva el derecho de controlar todas las operaciones de la sociedad y puede oponerse a la ejecución de -- cualquier medida que según su criterio sea contraria a la ley, a los estatutos o al interés general.

Además para evitar la posible negligencia administrativa -- de estas sociedades se toman una serie de precauciones como la caducidad de las tarifas peaje en los casos en que las cuentas del ejercicio no hayan sido sometidas a la asamblea general o enviadas al Gobernador de la provincia para su aprobación por el Ministro del Interior. También cesan de estar en vigor estas tarifas si, rechazadas -- las cuentas anuales, no se convoca una nueva asamblea para la aproba

(*) M. CORTEN BOSCH y C. DELEGUSE. Les pouvoirs locaux et l'industrialisation. Rôle du Crédit communal en Belgique -- dans l'expansion économique du pays. Revue de la Société d'Etudes et Expansion n° 268. Lieja, -- abril-junio 1976.

ción de otras nuevas. Además el Rey puede disolver la asociación de - municipios que no elabore sus cuentas en los trescientos días siguientes a la fecha de la asamblea general estatutaria.

Aunque en la mente del legislador se había concebido la especial dedicación de estas sociedades a la prestación de servicios públicos cualquier finalidad podía ser adoptada por sus estatutos y entre ellas nada más lógico que se contemplara la promoción del desarrollo regional. A pesar de ello las primeras asociaciones intermunicipales centradas en la expansión económica y la ordenación del territorio no surgirían hasta la década de los sesenta siendo las existentes con anterioridad agrupaciones para la realización de un proyecto concreto frecuentemente disueltas una vez cumplido su objetivo.

La ley promulgada el 18 de julio de 1959 que establecía medidas especiales para combatir las dificultades económicas y sociales de las regiones menos favorecidas creaba a su vez unas Sociedades de Equipamiento Económico Regional (*Sociétés de Equipement Economique Régionale-SEER*) con unas características similares a las intermunicipales anteriores cuya legislación básica declaraba aplicable. Ambos tipos de entidades tienen en la práctica una actuación pareja y han acabado por confundirse bajo el apelativo de Sociedades Intermunicipales de Desarrollo (SID).

Las SEER pueden ser constituídas por el Estado, las provincias y los municipios aunque como veremos también se admite la participación de las personas físicas o jurídicas de derecho privado. El objeto de estas entidades es adquirir terrenos para fines industriales, urbanizarlos y equiparlos y construir edificios industriales o artesanales. Esta finalidad se completa con la de vender o alquilar estos terrenos urbanizados o estos edificios a personas físicas o sociedades de carácter público dedicadas a la dotación de "zoning" industrial.

(*)

(*) J. HOEFLE. Les Zonings industrielles. Annales du Droit n° 1. Bruselas, enero 1975.

./..

495.

La naturaleza mayoritariamente pública de las SEER es exigida por la propia ley que añade además que entre las participaciones asignadas a los poderes públicos, los municipios deben disponer en conjunto - al menos de la mitad.

La participación del Estado en las sociedades de equipamiento puede tomar la forma de aportaciones de bienes muebles o inmuebles de - prestaciones o servicios y de numerario. La toma de estas participaciones, que significa un apoyo considerable para la sociedad, se subordina a la aceptación de un control estricto por parte del Gobierno y precisa - aprobación previa por Real Decreto. El mecanismo de control se estructura a través de un Comisario del Gobierno investido por los Ministros de Asuntos Económicos y de Finanzas de los poderes de control y de veto.

En la actualidad existen veinticinco sociedades intermunicipales de desarrollo en Bélgica de las cuales sólo tres se han acogido a la normativa conjunta de 1922 y 1959 dedicándose exclusivamente a la -- promoción de suelo industrial. Las veintidos restantes definen su objeto social de una manera mucho más inconcreta y amplia englobando a la - vez la ordenación y el equipamiento del territorio, el desarrollo social y la expansión económica.

Todas las SID dedicadas de alguna manera a los problemas - del desarrollo fueron constituidas en la década de los sesenta siendo la mayoría de ellas de carácter mixto es decir que incluyen entre sus - accionistas y en proporciones diferentes según los casos entidades de - derecho público y representantes de los intereses privados.

Tanto por el montante de capital como por la amplitud de su - ámbito de actuación, dado que la base de creación es totalmente voluntaria, las intermunicipales de desarrollo tienen un volumen y unas características sumamente variadas. En el aspecto territorial van desde la - cobertura de un distrito urbano hasta una provincia pasando por el caso más frecuente, en que reúnen una pluralidad de municipios.

./..

Cuando comprenden una provincia completa pueden denominarse sociedades provinciales de industrialización como la fundada en la provincia de Lieja (SPI).

Existen otras situaciones singulares a este respecto como la provincia de Flandes Occidental en la que hay tres sociedades intermunicipales creadas en la misma fecha aunque con distintas finalidades. - La primera, denominada WITAB, de carácter exclusivamente público tiene como objetivo el asesoramiento en materia de ordenación del territorio, el establecimiento sobre una base contractual de planes municipales de ordenación y el ofrecer, a petición de los entes locales, su asesoramiento en esta materia.

Una segunda sociedad de carácter mixto conocida por las siglas de WITAB que comprende toda la provincia excepto el distrito de Courtral se dedica a la afectación, urbanización, equipamiento, localización y venta de terrenos industriales. Finalmente una entidad de naturaleza pública la WIH que excluye asimismo a Courtral tiene como objetivo la política de préstamos hipotecarios para fomentar la construcción de viviendas. La exclusión del distrito de Courtral de las dos últimas sociedades se debe únicamente a que estas actividades - eran desempeñadas en esa zona por una intermunicipal creada en 1960 y denominada Leiedal. El conjunto de estas entidades de fines distintos pero complementarios forma un entramado que ha sido útil a la provincia para la construcción de su infraestructura incluyendo la dotación de suelo industrial y de viviendas y que ha llenado parte de las tareas clásicas de las entidades financieras de desarrollo.

La provincia de Brabante tiene tres intermunicipales de desarrollo. La primera creada en 1965 y denominada HAVIBA comprende el distrito de Hal-Vilvorde es de naturaleza pública y sus objetivos son los generales de promoción económica. Lo mismo ocurre con Interleuven que centra su actividad en el distrito de Lovaina y con IBW que actúa

en el Brabante valón (*).

En Hainaut hay constituidas cuatro sociedades intermunicipales la más reciente de las cuales de carácter público (Inter-Sud) -- abarca toda la provincia y tiene una vocación de carácter múltiple(**). La más antigua (IDEA) data de 1961 abarca las zonas del Centro y del Borinage y aparte de tareas concretas como la depuración y drenaje del agua y el establecimiento y ejecución de los planes de ordenación territorial acoge cualquier iniciativa en relación directa o indirecta -- con el desarrollo de la zona. Por su parte la asociación intermunicipal para la ordenación del territorio y el desarrollo económico de las regiones del Este y del Sur de Hainaut (ADEC) tiene un carácter mixto y centra su tarea en la dotación de suelo industrial (***). La zona -- del Oeste de la provincia (distritos de Tournai, Mouscron y Ath y cantones de Enghien y de Lesinnes) está cubierta por la intermunicipal -- SIDEHO de objetivo múltiple y naturaleza mixta (****).

La provincia de Lieja tiene, como hemos dicho, una sola intermunicipal denominada Sociedad Provincial de Industrialización (SPI) -- que se acerca de manera más acusada a lo que constituye el patrón clásico de una sociedad de desarrollo regional dedicando la clave de su -- esfuerzo a facilitar la implantación de nuevas industrias (*****).

(*) S. GERING. Interleuven. Intercommunale S.V. Jaaverlag. Leuven J.L. Lovaina 1971

(**) M. PATTY. L'Intercommunale INTERSUD a pris en charge le développement du Sud-Hainaut-Secteur Thin Chimay, incluído en L'Hainaut: Une resurection économique. Agefi. Bruselas 1970.

(***) ADEC. L'ADEC une intercommunale de developpement au service de Charleroi. Suplement Agefi. Bruselas, noviembre 1977

(****) R. HENAUT. La SIDEHO et l'évolution. Suplement Agefi. Bruselas, noviembre 1977.

(***** M. BARBASON. La Société Provinciale d'industrialisation de Liege au service du développement économique. Wallonie n°1. Namur, enero-febrero 1978.

G. MOTTARD. La Société Provinciale d'Industralisation. Bulletin du Grand Liège n° 8. Lieja, mayo 1973.

En el Luxemburgo belga junto con una asociación intermunicipal de carácter amplio existente con anterioridad en 1962 fue creada - la IDELUX dedicada a la adquisición, ordenación, equipamiento y venta de terrenos industriales (*).

En la provincia de Namur se crearon a finales de 1962 cuatro sociedades intermunicipales de desarrollo: Namuroise, Famenne-Condroz, Gedinne-Semois y Entre Sambre-Meuse. Estas entidades de carácter mixto tienen como finalidad la expansión económica y la ordenación del territorio y cubren prácticamente toda la provincia (**).

En Amberes sólo la mitad del territorio está cubierto por - intermunicipales. De las dos existentes en la actualidad (ICEAN e IOK) la segunda es la más extendida aunque ambas tienen una naturaleza mixta y un objetivo múltiple (***).

La provincia de Limburgo está cubierta en su totalidad por la Intermunicipal de Limburgo (IML) que trata de realizar tanto la ordenación del territorio como la protección a la construcción de viviendas.

Finalmente diremos que Flandes Oriental posee cuatro sociedades de este tipo (Lan van Waas, D.D.S., Land van Aalst y VENECO) de naturaleza mixta y finalidad amplia de desarrollo (****).

(*) IDELUX. IDELUX et le développement économique du Luxembourg. Bilan et perspectives 1980. Wallonie n° 1. Namur, enero - febrero 1976.

(**) A. MATHELART. La Société intercommunale d'aménagement et d'équipement économique de la région de Namurois, incluído en "Namur province d'avenir". Agefi. Bruselas, marzo 1971

(***) I.O.K. La Société Intercommunale de Développement pour la Campine (IOK). Credit Communal de Belgique n° 100. Bruselas, - abril 1972

(****) VENECO. Intercommunale vereniging voor ruimtelijke ordening economisch expansie en reconversie van het gewest Gent-Eeklo Veneco. Gante 1961

En principio y a pesar del poder de coordinación que se reconoció en su época de vigencia a las SDR, las sociedades intermunicipales asumen en su ámbito de actividad la realización del desarrollo regional. Esta labor se extiende tanto a lo que concierne a la preparación como a la ejecución de las tareas especialmente en materia de equipamiento, de puesta en marcha del plan y de ejecución de las misiones que les confían los diversos poderes públicos.

A pesar de que ha fallado el intento de crear subregiones -- que sustituirían a estas asociaciones y de que su labor ha resultado -- muy positiva teniendo en cuenta las fuertes limitaciones a su propio -- planteamiento su porvenir y problemática es incierta. Aunque por el momento no se hayan visto vaciadas de contenido como las SDR, el Gobierno en muchas ocasiones ha anunciado su intención de revisar el funcionamiento, las estructuras y las funciones de las intermunicipales.

La práctica eliminación del contenido de las SDR hace que -- las Intermunicipales cuyo cometido de construcción de infraestructura -- previo a las implantaciones directamente productivas y de zonas industriales está conectado con la promoción empresarial obliga a revisar -- las coordinaciones establecidas anteriormente y a acordar otras con las nuevas entidades encargadas de esta tarea, las Sociedades Regionales de Inversión.

Las SID cubrían la mayor parte del territorio nacional a excepción de una zona de la provincia de Amberes, Malinas y Ardenas -- y de la aglomeración de Bruselas donde la SDR existente ha acumulado -- las tareas propias de las Intermunicipales siendo en la práctica una -- SID más, lo que explica en parte su pervivencia actual frente a la desaparición del resto de entidades de este tipo.

La actuación de las SID ha sido muy desigual pues ha dependido en gran medida de la extensión de su zona de actuación, de los fondos puestos a su disposición, de la iniciativa de los distintos equipos

que se han sucedido al frente de los ayuntamientos y, en definitiva, - de la voluntad del Gobierno Central cuya influencia no puede ser desdeñada. En conjunto su labor ha sido considerable especialmente en cuanto a la adquisición y dotación de terrenos industriales y a la construcción de infraestructuras de pequeña y mediana envergadura. Estas - tareas no han sido realizadas en Bélgica de manera exclusiva por las intermunicipales sino que son compartidas con entidades privadas y con el Estado.

La falta de una coordinación y una homogeneidad mínimas entre las Intermunicipales de Desarrollo se pretende paliar desde hace - mucho tiempo por medio de una reforma profunda de su normativa que la agitación continua de la política belga no ha permitido aún formular.- De cualquier modo los pareceres están muy divididos en cuanto si debe irse al reforzamiento de las SID o a su práctica eliminación debido no solo a factores de carácter político sino a las diferencias que ha tenido su actuación de uno a otro espacio geográfico.

4. Las Sociétés de Développement Régional y las diferentes opciones adoptadas.

La creación de las SDR francesas en una época en la que el problema regional belga empezaba su ebullición tuvo repercusiones en - este último país donde se intentó transplantar tales entidades al poco de ser instituídas en Francia.

La primera referencia concreta respecto a estos propósitos puede fecharse en 1961 en que el gobierno Lefevre-Spaak trató de utilizar para su implantación la legislación existente referida a las Intermunicipales de Desarrollo que databa de 1922 y 1959. Esta solución que fue elaborada por un grupo de trabajo interministerial suponía una gran cantidad de inconvenientes: necesidad de conceder la mayoría del capital a los municipios, adhesión voluntaria de los municipios comprendi-

dos en su territorio con lo cual no se asignaba un ámbito homogéneo, - limitación de su objeto social, etc.

En diciembre de ese mismo año, el Ministro de Asuntos Económicos Spinoy presentaba un plan de división de Bélgica en seis regiones económicas que tenían como denominador común una cierta homogeneidad en el nivel de desarrollo. Este plan dividía al país en dos zonas en las que era necesaria una industrialización acelerada, dos zonas de desarrollo normal y dos zonas de vieja industrialización. Dotando a cada una de ellas de una SDR resultaban tres sociedades flamencas, dos valonas y una bruselense. Este programa se frustró porque no respetaba las concepciones provincialistas y regionalistas de muchos de los diputados de las Cámaras.

Ante este último inconveniente los proyectos presentados a partir de 1963 refieren la solución de modelar unas SDR provinciales - con mayores poderes como contrapartida de su limitación territorial. - Para suplir la descoordinación que supone la división de estas sociedades provinciales se prevé que puedan realizar tareas en común de ámbito regional por medio de acuerdos de colaboración.

Para el nuevo gobierno Lefevre-Spaak, las SDR deberían ir -- sustituyendo paulatinamente a las sociedades intermunicipales de desarrollo aunque esta directriz teórica no tuvo traducción en la práctica puesto que durante su mandato las intermunicipales fueron incrementadas y reforzadas haciéndose caso omiso de la idea de centrar la promoción del desarrollo regional en las sociedades propuestas inicialmente. Hay que tener en cuenta que las SDR eran concebidas de una manera notablemente diferente a como se estructuraron de manera definitiva. - En aquellas fechas se pensaba en unas entidades creadas por el Estado con estatutos idénticos y funciones iguales en todo el país en cuyo capital participarían también las provincias, los municipios, las empresas privadas y los representantes sociales.

En 1968 la coalición gubernamental firmó un acuerdo interno en el que se recogían varias especificaciones referentes a las SDR teniendo en cuenta para su promulgación las presiones de las intermunicipales de desarrollo y la proyectada reforma de las instituciones regionales. En el acuerdo se establecía que el ámbito normal de las SDR debía ser la provincia, aunque se admitía que las entidades provinciales podrían unirse para crear una entidad conjunta regional y que en una provincia podrían constituirse varias SDR. Las competencias con las que se concibe a las SDR en este momento son muy extensas: papel consultivo respecto al desarrollo, relación de las necesidades de la región y propuestas sobre la elaboración del Plan a los Consejos Económicos Regionales, capacidad general de iniciativa especialmente respecto a la realización del Plan y promoción industrial regional.

Posteriormente desapareció al presentarse el proyecto de descentralización económica, la referencia al papel consultivo de las SDR pero siguió manteniéndose la posibilidad de adjudicarles un ámbito superior al provincial por asociación posterior entre las entidades creadas.

En el curso de la gestación parlamentaria del proyecto se presentó una subenmienda que permitía la creación de varias SDR en la provincia de Brabante y que fue aprobada. Sin embargo, otra enmienda que preconizaba la posibilidad de crear una SDR bruselense que comprendiese más allá de la aglomeración de los 19 municipios bilingües se rechazó por parte de las Cámaras debido a las graves reticencias que despertaba la problemática de Bruselas, en cualquier iniciativa.

Finalmente el texto definitivo de la ley de 15 de julio de 1970 llamada comunmente ley Terwagne y denominada oficialmente "de organización de la planificación y descentralización económicas" entre una serie de medidas diversas, tanto de carácter institucional como operacional, recogía la creación de las sociedades de desarrollo regional.

El artículo 15 de la ley se refiere en su párrafo primero a las condiciones de creación y al número de SDR. En él se recoge que es estas entidades son instituidas como organismos de derecho público dotadas de personalidad jurídica propia y que la iniciativa de su creación pertenece a los consejos provinciales. En el caso especial de Brabante, el Rey debía fijar las condiciones que los miembros del Consejo Provincial debían de satisfacer para poder tomar la iniciativa de crear SDR en los distritos administrativos de Bruselas capital; Lovaina, Hal-Vilvorde, distrito especial y Nivelles. Finalmente se puntualiza que el ámbito territorial de las SDR puede cubrir una o más provincias o partes de ellas lo cual se determinará, tras informe motivado del Consejo Económico Regional competente, por reales decretos aprobados en Consejo de Ministros y que finalmente los estatutos de las SDR serán sometidos a la aprobación del Rey.

El párrafo segundo de este artículo enumera las competencias de las SDR estructurándolas como sigue:

- a) Se ocupan del estudio general, de la concepción y de la promoción del desarrollo económico en su ámbito de actuación.
- b) Realizan el inventario de las necesidades de su región, comprueban el estado de realización de los proyectos en curso y transmiten al Consejo Económico Regional competente los datos que se consideran útiles para la elaboración del plan regional y para su ejecución.
- c) Disponen de cara a la realización del Plan de un poder general de sugerencia, de impulsión y de coordinación de las proposiciones respecto a los medios privados y a las autoridades para la promoción de actividades productivas, de la ordenación del territorio, de los equipamientos sociales y de las infraestructuras regionales.
- d) Pueden, con ayuda de sus recursos propios, expropiar, equipar, alquilar, vender o aportar cualquier inmueble y emprender cual-

quier acción concreta susceptible de acelerar o amplificar las inversiones privadas o públicas previstas en el Plan.

e) Por delegación y a cargo del Estado o eventualmente de la provincia o de los Ayuntamientos, ejecutan o hacen ejecutar expropiaciones, trabajos y cualquier otra misión pública de orden técnico.

f) Pueden asumir directamente la puesta en marcha de proyectos industriales y especialmente los recomendados por la Oficina de Promoción Industrial, con la cooperación técnica y financiera de la Sociedad Nacional de Inversión y de la Sociedad Regional de Inversión correspondiente, en caso de carencia del sector privado. Los poderes necesarios para esta finalidad son otorgados por Real Decreto tras un informe del Consejo Económico Regional competente.

El párrafo segundo termina reglamentando las relaciones entre las SDR y las otras entidades de desarrollo económico existentes a nivel subregional. En él se establece que las tareas encomendadas - lo son sin perjuicio de las competencias de las Sociedades Intermunicipales establecidas por la ley de 1 de marzo de 1922 y de las Sociedades de Equipamiento Económico Regional creadas por el artículo 17 - de la ley de 18 de julio de 1959. Estas intermunicipales pueden continuar asumiendo la realización del desarrollo regional tanto en lo concerniente a la preparación como a la ejecución, especialmente, para las misiones previstas en las letras d) y e) referidas a las SDR. En estos casos las sociedades de desarrollo regional se encargarán de la coordinación y asegurarán la cooperación requerida de todos los órganos e instituciones interesadas.

Los dos últimos párrafos del artículo 15 están dedicados a enumerar los medios financieros puestos a disposición de las SDR. - Se establece un subsidio anual de funcionamiento por parte del Ministerio de Asuntos Económicos y además las SDR pueden contraer préstamos mediante autorización previa del Ministro de Finanzas.

Un examen somero de esta norma-base que dió lugar a la creación de las SDR nos da una serie de pautas que califican a estas sociedades. En primer lugar se recoge su naturaleza pública que supondrá la mayoría de capital a cargo de entidades de ese carácter. Además esta particularidad junto a la previsión de que sus gastos de funcionamiento serán subsidiados por el Ministerio de Asuntos Económicos hace que la rentabilidad y la racionalidad económica no sean criterios básicos para la guía operativa de las SDR y se vea hipotecada de manera grave su autonomía operativa.

Las competencias de las SDR tal como se expresan en el texto legal anotado configuran a estas entidades como organismos de estudio de las posibilidades de desarrollo y de sugerencia e iniciativa industrial más que como verdaderas entidades financieras. Aunque es cierto que la última tarea recogida, en cuanto realizadoras directas de proyectos industriales, se prestaba a ser ampliada en el sentido de convertir a las SDR en unas sociedades de desarrollo semejantes al resto de las europeas y así ocurrió posteriormente, como veremos.

En el aspecto de la creación empresarial que es al que parece dirigirse la normativa, en detrimento del apoyo a los proyectos ajenos e incluso a la consolidación de las empresas existentes la SDR se ve arropada con las sugerencias de la Oficina de Promoción Industrial. Además en caso de carencia de empresarios dispuestos a llevar a cabo la iniciativa la ley prevé la participación de la Sociedad Nacional de Inversión y aún de las Sociedades Regionales de Inversión.

La característica más destacada parecía ser el apoyo al - - plan de desarrollo a cuyo servicio estará la SDR tanto en las tareas - de preparación como en las de ejecución. También se preveía la participación en la creación de suelo industrial y la posibilidad de que el - Estado o los entes territoriales empleasen a las SDR como mandatarios para la realización de una serie de tareas relacionadas con sus propias funciones y para las que su staff y su especialización pueden ser muy útiles.

A pesar de esta detallada enumeración de las competencias y posibilidades de las SDR, el lugar exacto de estas sociedades en la nueva pirámide institucional de Bélgica no quedaba realmente precisado. - Las intermunicipales de desarrollo cubrían ya todo el país excepto la aglomeración de Bruselas y las regiones de Amberes, de Malinas y de An denarde y sus funciones como apuntamos anteriormente eran en su ámbito muy semejantes y en algunos casos coincidentes con las de las SDR como la propia ley reconoce. La posterior institución de las Sociedades Regionales de Inversión crearía una repetición de funciones, tan explícitamente manifestada, que incidirá en la práctica anulación de las SDR al poco tiempo de su creación y puesta en marcha.

Una vez promulgada la Ley Terwagne los primeros pasos para su puesta en funcionamiento fueron la constitución de los Consejos Económicos Regionales (CER). La iniciativa de creación de las SDR correspondía a los Consejos Provinciales pero, sin embargo, su zona de actuación debía determinarse según informe motivado de los CER competentes.

Un real decreto de 2 de agosto de 1972 estableció el ámbito de las siete SDR siguiendo el parecer mayoritario de cada una de las provincias. La región valona se dotó de una sola sociedad mientras que en Flandes fueron instituidas una SDR en cada provincia (Flandes Occidental, Flandes Oriental, Amberes, Limburgo y Brabante flamenco). El distrito de Bruselas, es decir, los 19 ayuntamientos de la aglomeración bruselense solicitó también y obtuvo la constitución de su propia SDR.

Una vez fijados los límites territoriales de estas entidades comenzó la tarea de elaborar sus Estatutos de cada una de las SDR. Para ello el Gobierno dió una serie de directrices que se propugnaban como necesarias para que fuesen sometidos a la aprobación del Rey. Entre estas normas destaca la insistencia en la preponderancia del sector público y la relación de los participantes posibles tanto en ese sector (provincias, municipios, mancomunidades de municipios, federaciones de municipios y sociedades intermunicipales) como en el privado

(cualquier persona física o jurídica de carácter privado, las organizaciones representativas de la industria de las grandes empresas no industriales, de las clases medias y de la agricultura así como las asociaciones representativas de los trabajadores).

Estas normas unificadoras respecto a la organización y el funcionamiento de las SDR se explican por el carácter público de muchas de las tareas encomendadas y por el futuro poder de iniciativa industrial pública que les iba a ser concedida.

Posteriormente una serie de normas completarían el esquema jurídico de las SDR restringiendo al mismo tiempo su autonomía. Un Real decreto de 17 de septiembre de 1973 reglamentó el control de los poderes públicos sobre las SDR, por medio de un Comisario y un Inspector Financiero. Esta doble supervisión tendía a asegurar la concordancia de la actuación de la sociedad de desarrollo con la política general en materia de planificación y descentralización económica pero estos órganos se excedieron en sus atribuciones tratando de controlar cada una de las operaciones del quehacer diario de la sociedad. Una decisión del Consejo de Estado declaró fuera de ley toda intervención del Comisario que no se atuviese estrictamente a las motivaciones marcadas por la normativa básica pero, como veremos, esta resolución fue burlada con la amenaza de recortes en la atribución de fondos a las SDR por parte de las autoridades públicas.

Un decreto-ley de 8 de diciembre de 1975 concretó la posibilidad de realizar proyectos industriales en solitario por parte de las SDR cuando no existiese iniciativa privada. La noción de falta de iniciativa del sector privado y la prueba fehaciente de esta carencia se dejó al arbitrio de cada una de las sociedades las cuáles debían elaborar un reglamento minucioso sobre el particular y someterlo a la aprobación del Comité Ministerial Regional respectivo.

El mismo decreto contiene además una serie de tareas cuya -

formulación explícita no había sido recogida en la ley de 1970 ni en los Estatutos de las diversas SDR creadas pero que son lo verdaderamente característico de una sociedad financiera de desarrollo. Estas posibilidades son las de constituir grupos de estudio para los análisis de preinversión, tomar participaciones parciales o totales en empresas, adquirir toda clase de acciones y obligaciones y llevar a cabo las operaciones conexas con las anteriores.

Los Estatutos de las diversas SDR habían sido aprobados con anterioridad a estas últimas modificaciones por sucesivos reales decretos. El primero fechado el 15 de septiembre de 1973 sancionó -- los correspondientes a las SDR de Valonia. A continuación se aprobaron, el 16 de julio de 1974 los de la SDR de la aglomeración de Bruselas. Finalmente los Estatutos de las cinco SDR de Flandes datan -- del 1 de marzo de 1975. En el caso de la SDR bruselense a las funciones generales recogidas en la ley de Expansión Económica se añadían las correspondientes a las Sociedades Intermunicipales de Desarrollo.

Los Estatutos, como normas fundamentales, recogen la composición de los órganos de gobierno que son los típicos de las sociedades anónimas cuya vestidura jurídica adoptan las SDR: Asamblea General, Consejo de Administración y Comité de Gestión. El número y composición de estos órganos es muy variable, pero en ellos están representadas las autoridades provinciales o municipales según los casos y los llamados representantes de los sectores socio-económicos (empresarios y trabajadores) en número paritario entre sí.

Los medios financieros necesarios para llevar a cabo las tareas encomendadas provienen de los fondos propios, de una subvención anual de funcionamiento a cargo del presupuesto del Ministerio de Asuntos Económicos, de los préstamos que pueden contratar con la autorización del Ministro de Finanzas y que pueden contar, en su caso, con la garantía del Estado o las provincias y de la colaboración

técnica y financiera de la Sociedad Nacional de Inversión y de una o más Sociedades Regionales de Inversión.

A pesar de que las siete SDR belgas tienen un sustrato legal común, las normas de composición de sus órganos de gobierno, su organización y funcionamiento son diferentes de unas a otras sociedades y exigen un tratamiento diferenciado que realizaremos en tres bloques: SDR de Valonia, SDR de ámbito provincial ubicadas en Flandes y SDR del distrito de Bruselas.

La escasa virtualidad de las SDR belgas en cuanto que desde su puesta en marcha real hasta su vaciado total como entidades financieras no han transcurrido más que tres o cuatro ejercicios completos hace que no hayan tenido tiempo más que de esbozar sus posibilidades y que los resultados obtenidos no sean representativos de lo que podía haber sido su actuación, una vez superada la etapa de consolidación. Ante las características heterogéneas de cada bloque de los señalados anteriormente en cuanto al planteamiento de sus actividades éstas serán tratadas, también de manera individualizada, dentro del apartado dedicado a anotar las normas constitutivas. No obstante vamos a realizar una breve introducción genérica sobre esas actuaciones.

Con excepción de la SDR de Bruselas (SDRB) que no ha intervenido en ese campo, la puesta en marcha de proyectos industriales ha sido una de las preocupaciones constantes de las sociedades de desarrollo belgas. Para estas tareas de promoción han utilizado la técnica de participación en el capital en algunos casos creando en solitario la empresa en cuestión y en otros, más frecuentemente, suscribiendo un alto porcentaje de sus acciones. La concesión de créditos o la compra de obligaciones emitidas por las empresas no han sido apenas empleadas debido tanto a su propia especialización en la toma de participaciones como a la renuncia de las mismas empresas. El resultado de esta actividad no ha sido muy satisfactorio tradu-

ciéndose en pérdidas cuantiosas aunque habría que tener en cuenta la - necesidad de un mayor período de tiempo para que las empresas promovi- das madurasen y la presión ejercida por las autoridades en el campo - del salvamento de empresas inviables. Las carteras de participacio- nes han sido como veremos, traspasadas a las SRI una vez creadas estas nuevas entidades.

La prestación de servicios de asistencia técnica y media- - ción a las empresas regionales ha sido un sector relevante dentro de - la actividad de las SDR que permanece por el momento. En algunas de -- las sociedades flamencas ha representado el mayor de sus empeños y en todas estas entidades se ha desplegado en múltiples servicios comple- - mentarios como el apoyo a la exportación y a la captación de mercados, la investigación aplicada y su utilización práctica, etc.

La colaboración con la planificación regional se ha plasma- do en la elaboración de inventarios de necesidades obtenidos a través de encuestas en las que han participado activamente las intermunicipa- les de desarrollo.

Además de estas tareas las SDR han colaborado con los pode- res públicos en problemas de medio ambiente y equipamiento social en - los que han llevado el peso de la investigación y de la experimenta- - ción por medio de plantas piloto instaladas en su ámbito. Entre estas actividades destaca el tratamiento de los desechos, la dotación de ca- lefacción a los núcleos urbanos y los sectores de vivienda y de salud pública. Paralelamente unos prometedores comienzos en cuanto al aporte de tecnología a las pequeñas y medianas empresas, habían sido puestos - en marcha por las SDR.

La SDR de Bruselas, que parece que será la única subsistente de estas sociedades en el futuro, debido a la congelación de la SRI co- rrespondiente y a que ocupa el espacio de una sociedad intermunicipal ha dedicado su actividad a las tareas propias de estas entidades. En

este contexto su cometido principal y casi único ha sido la creación de áreas industriales "científicas" y el logro de un abaratamiento del suelo industrial revitalizando las zonas abandonadas y habilitando plantas en edificios multindustriales para uso de las pequeñas y medianas empresas.

Las perspectivas de las SDR en este momento no parecen -- muy halagüeñas. Despojadas de sus posibilidades de promoción de empresas y reducidas a centros de documentación y estudio su futuro es en cierta medida diferente de uno a otro caso. La SDR de Valonia ha sido la más afectada pues, además de ser ignorada por su sucesora la SRI de Valonia, le han sido negadas las subvenciones de funcionamiento. Las SDR flamencas han sido asociadas a la SRI de Flandes a través de un Comité de coordinación como colectoras de información junto con la OPI y conservan el tratamiento de los proyectos no competitivos sobre protección del medio ambiente. Finalmente la SDR de Bruselas debido a la no operatividad de la SRI bruselense y a sus funciones de intermunicipal de desarrollo parece tener asegurada la supervivencia, al menos de momento.

a) La sociedad regional de Valonia (SDRW)

Anteriormente al planteamiento de la configuración definitiva de la sociedad valona, tanto los grupos sociales y las personalidades políticas como los propios organismos que debían manifestarse oficialmente, se habían decantado decididamente por la opción regional frente a la provincial.

El Consejo Económico Regional de Valonia (CERW) el mismo día de su constitución afirmaba que la SDR única debía no solo asegurar una mayor unidad de concepción y de acción al nivel valón sino -- también una mayor solidaridad entre todas las regiones belgas. Además se esperaba que serviría para lograr una unión entre las distintas subregiones a la hora de plantear una política económica global

para Valonia. Posteriormente el propio CERW se manifestaba por unanimidad en favor de una SDR única con el fin de influir sobre los Consejos Provinciales que eran quienes tenían por mandato legal la última palabra. Todos estos organismos e incluso los pertenecientes al Brabante valón se manifestaron en favor de la SDR regional en detrimento de la constitución de sociedades provinciales excepto el Consejo Provincial del Luxemburgo belga que estimaba que los problemas de su zona eran completamente diferentes a los del resto de Valonia y que por tanto era necesaria una entidad específica para su provincia.

El CERW y el Consejo Económico Regional de Brabante (CERB), que debían pronunciarse sobre el ámbito geográfico de las SDR, optaron respectivamente por la entidad única y por la unión del Brabante francófono a esa futura Sociedad de Desarrollo Regional de Valonia. El problema que supuso la intención, manifestada por la provincia de Luxemburgo, de poner en marcha una sociedad propia a imagen de las creadas en Flandes fue obviado finalmente mediante el arbitraje gubernamental.

Una vez aceptada la solución de crear una sola SDR en Valonia la siguiente etapa era la elaboración de sus estatutos. El grupo de trabajo "Programa-Organigrama del CERW" propuso la creación de un grupo mixto CERW-Intermunicipales de Desarrollo encargado de preparar los estatutos y de manifestarse acerca de la composición, las competencias y el funcionamiento de la futura SDR así como sus relaciones con el propio CERW. El documento elaborado por este Grupo denominado Comisión Genot se refería principalmente al órgano que debía gestionar la SDR cuya dirección se estimaba debía ser compartida por los representantes de las intermunicipales de desarrollo y de las fuerzas sociales.

La ausencia de las provincias en este órgano futuro de las SDR despertó algunas protestas y el 22 de junio de 1972 los diputados permanentes de las provincias valonas y del Brabante valón se comprometieron a someter a sus respectivos Consejos una serie de principios básicos sobre las SDR. Estos principios recogían la paridad entre el sec

tor público y los medios económicos y sociales completándola con la -- atribución de la presidencia a un representante del primer sector. Para asegurar la protección de las provincias más pequeñas, se preveía la -- atribución para ellas de una representatividad mayor que la proporcional en el Consejo. La gestión debía ser confiada a un organismo designado paritariamente por el CERW y por las asambleas provinciales.

El anteproyecto de estatutos elaborado por ambos grupos, Comisión Gend y diputados permanentes, fue aprobado el 12 de octubre de 1972. En este anteproyecto se establecía que la sede de la SDR estaría situada en Namur que su misión principal era la realización de la política de desarrollo valona y que los órganos de gestión iban a ser paritarios entre las diputaciones permanentes y los representantes sociales (*). El Consejo Económico Regional Valón aprobó este anteproyecto el 4 de diciembre de 1972 y a primeros de 1973 fue aceptado por los -- Consejos Provinciales.

El 19 de junio de 1973 el Comité ministerial de asuntos institucionales aprobaba los estatutos de la SDR valona modificando en algunos aspectos el texto que le había sido propuesto. La modificación más importante se refiere a que la sociedad debía comunicar todas sus actuaciones respecto al planteamiento o a la ejecución del plan regional no solo al CERW sino también a los ministros y secretarios de Estado que tienen como atribuciones los Asuntos Económicos, los Asuntos Valones, la Economía Regional Valona y la Ordenación del Territorio Valón. Recusada esta intervención gubernamental por el CERW pudo llegarse a un acuerdo en el que se prevía un doble control por parte del Gobierno tanto de carácter legal como contable. Finalmente el 29 de septiembre de 1973 aparecían en el Monitor belga los estatutos definitivos de la Sociedad de Desarrollo Regional Valona.

(*) LA RELEVÉ. Une SDR Wallonne pour quoi faire?. La Releve n° 26. Bruselas, 1972

La Sociedad de Desarrollo Regional de Valonia (SDRW) se configuraba como un organismo público dotado de personalidad jurídica con cobertura sobre las provincias de Hainaut, Lieja, Luxemburgo y Namur - así como el distrito administrativo de Nivelles en Brabante. El capital ascendía a nueve millones de francos belgas de los cuales fueron - suscritos dos millones por cada una de las provincias implicadas y uno por el distrito de Nivelles.

La sede de la SDRW se fijó en Namur y las misiones que se - le encargaron son las que la ley de 15 de junio de 1970 atribuye en general a las SDR y destacando el estudio general de la concepción y la promoción del desarrollo económico regional, el establecimiento del inventario de las necesidades de la región, el poder general de sugerencia y de coordinación de actividades en los diversos sectores para lograr la realización del plan, la puesta en marcha de proyectos industriales, el equipamiento de zonas industriales o la construcción de edificios y la ejecución de cualquier misión de orden técnico por cuenta del Estado, las provincias o los municipios. Se prevía además la coordinación y cooperación con las sociedades intermunicipales de desarrollo operantes en la región de Valonia (*).

La Asamblea constituyente y la Asamblea General se componen de 32 delegados designados en unas proporciones fijas. La primera mitad (16) son elegidos por las autoridades provinciales representando a Hainaut (4), a Lieja (4), a Luxemburgo (4), a Namur (2) y a Brabante - (2). Los 14 primeros deben ser miembros de la diputación permanente o del consejo provincial y los representantes del Brabante valón se eligen a propuesta de los consejeros provinciales en los distritos electorales de Nivelles y de Wavre. La segunda mitad son elegidos por las organizaciones representativas de los trabajadores y los empresarios de manera paritaria.

La Asamblea General se reúne obligatoriamente durante el --

(*) O. DAURMONT. Intercommunales wallones ouvrant a l'aménagement du territoire. Socialisme. Bruselas, agosto 1976

primer trimestre del ejercicio presupuestario para deliberar sobre la memoria, los balances y las cuentas de resultados del ejercicio transcurrido y sobre la labor desarrollada por los miembros del Consejo de Administración.

Además la Asamblea General se ocupa de la elección del Presidente y de los miembros del Consejo de Administración y fija los -- emolumentos, dietas e indemnizaciones del presidente, de los componentes del Comité de Gestión y del Consejo de Administración y de los de legados a la Asamblea General.

La SDRW es gestionada por un Consejo de Administración compuesto por 16 miembros. Los ocho primeros corresponden a los representantes provinciales y los restantes a los representantes de los trabajadores y de las organizaciones de la industria de las grandes empresas no industriales, de las clases medias y de la agricultura. Estos miembros son presentados por sus grupos respectivos, elegidos por la Asamblea General en su seno y su mandato tiene una duración de ocho años. El presidente y el secretario general del Consejo Económico Regional de Valonia asisten a las reuniones del Consejo de Administración con voz consultiva.

El Consejo de Administración tiene el poder de decidir sobre las operaciones a emprender para el ejercicio de las competencias que han sido atribuidas a la Sociedad, de llevar a cabo las negociaciones y de proceder a las gestiones necesarias para la preparación de estas decisiones o contratos, de recibir donaciones y legados, de nombrar y revocar al personal, de fijar su marco y su estatuto, de actuar en litigios tanto en calidad de demandante como de demandado y de establecer el reglamento de régimen interior de la SDR.

El Consejo de Administración puede delegar la gestión de los asuntos corrientes en un Comité de Gestión compuesto de un número paritario de miembros de cada una de las secciones en las que se divi

de el Consejo. El Comité de Gestión se reúne en las fechas previstas - por el reglamento de régimen interior encargándose de preparar los do-siers sometidos al Consejo de Administración y asegura la ejecución de sus decisiones. Para apoyarle en las tareas de coordinación se designa un Consejo técnico compuesto de los delegados de las intermunicipales de desarrollo y de otros miembros designados por el Consejo de Adminis- tración bajo la responsabilidad de este mismo Consejo o del Comité de Gestión.

El Consejo Técnico en el que las sociedades intermunicipa- les de desarrollo deben estar representadas al menos por un delegado - tiene como misiones: a) participar en lo concerniente a cada subregión o comarca representada por las intermunicipales en la preparación del plan regional; b) dar su opinión técnica sobre el proyecto de este mis- mo plan; c) proponer al Consejo de Administración de la SDR las seccio- nes del plan que pueden ser confiadas a las intermunicipales para su - ejecución en tanto que estas tareas estén comprendidas en su misión es- tatutaria y se inscriban en su ámbito territorial; d) proponer al Con- sejo de Administración los mejores y más eficaces medios a poner en -- marcha para realizar las partes del plan que resultan comunes a dos o más subregiones. Además de este órgano, el Consejo de Administración - puede crear las comisiones permanentes o temporales especializadas que estime necesarias para el ejercicio normal de sus actividades definién- do su misión y las normas de su funcionamiento.

El Consejo de Administración debe someter a la Asamblea Ge- neral un informe anual sobre su actividad así como los balances y cuen-tas de pérdidas y ganancias del ejercicio anterior en el primer mes -- del siguiente. Después de su aprobación, el Consejo deberá transmitir- los al Gobierno, al CERW y a las diputaciones permanentes interesadas. En el séptimo mes del ejercicio deberá asimismo elevar a las anterio- res instancias públicas un informe sobre el estado de la sociedad y -- sus actividades en el curso del semestre precedente, previendo las pers-pectivas del futuro y las acciones que parezca adecuado emprender para

aprovechar mejor esas posibilidades adaptándose a cada coyuntura.

El Presidente de la SDR que es designado por la Asamblea -- constituyente y la Asamblea general entre los miembros representantes -- de las provincias encabeza el Consejo de Administración y el Comité de Gestión. Su mandato dura cuatro años y es reelegible.

Los actos que comprometan a la sociedad diferentes de la gestión corriente y los poderes y delegaciones a menos de una delegación -- especial del Consejo de Administración, deberán ser firmados por el Presidente y un administrador o por dos administradores. Las actuaciones corrientes requerirán dos firmas, una del presidente o un administrador y otra del agente o agentes delegados con esta finalidad.

Los medios financieros de acción necesarios para llevar a cabo las tareas encomendadas provienen: a) de los fondos propios; b) de -- una subvención anual de funcionamiento a cargo del presupuesto del Mi--nisterio de Asuntos Económicos; c) del producto de los préstamos que podrá contratar con la autorización del Ministro de Finanzas y que pueden contar en su caso con la garantía del Estado o las provincias; d) de la colaboración técnica y financiera de la SNI y de una o más SRI. Los excedentes eventuales de los medios financieros sobre los gastos se llevarán a una cuenta de reservas para reforzar los recursos propios.

En el examen de los Estatutos de la SDRW, que finalmente en--vian como norma supletoria a la legislación sobre sociedades anónimas, -- destaca la gran amplitud dedicada a la organización interna en detrimento de las tareas a realizar por la sociedad. El mayor cuidado y previ--sión se pone en la composición de los órganos rectores para que exista un equilibrio entre los representantes políticos de las provincias y -- las fuerzas socioeconómicas de la región.

La prolijidad excesiva en los detalles de los órganos de go--bierno y la composición tan numerosa de éstos atiende fundamentalmente

a condicionamientos políticos de representatividad territorial y de am biciones de partido que, como veremos posteriormente, condiciona rían - de manera determinante la vida de la SDR y finalmente abocarían en su desmantelamiento definitivo.

El esquema organizativo de la SDRW no parece pensado para - que sea una entidad operativa de gestión ágil y ajustada a criterios - técnicos y de eficiencia económica. Parece ser más bien una iniciati va de carácter político para satisfacer las ansias de representati vidad de las autoridades locales y a la vez dar la impresión a la pobla- ción de que se creaba una institución para atacar desde dentro los pro blemas del desarrollo económico en una región como Valonia donde la de cadencia industrial se acentuaba progresivamente.

De todas formas el punto más débil de la estructura de la - nueva sociedad era la escasa dotación de capital (9 millones de FB) lo que ha hecho depender su funcionamiento de las subvenciones del Minis terio de Asuntos Económicos. Esta dependencia que parece que fue busca da intencionadamente por la Administración para poder tener bajo su fé rula directa a la sociedad de desarrollo se ha demostrado como parali- zante para esta última y ha acabado por anular su autonomía de actua- ción. La amenaza de no concesión de las subvenciones anuales, pendi endo continuamente sobre la SDR, ha mediatizado sus posibilidades y finalmen te la ha convertido en un mero instrumento del Gobierno que no conten- to con ello la ha vaciado de su contenido realmente operativo anulan do sus funciones.

Con anterioridad a que fueran aprobados los Estatutos de la SDRW una tempestuosa batalla se llevaba a cabo entre bastidores enfren- tando a los partidos políticos tanto los tradicionales a nivel nacio nal como los de la región para lograr la mayor influencia posible en - los órganos de la nueva sociedad. La instalación oficial que tuvo lu- gar en Namur el 17 de septiembre de 1973 supuso un alto en la contien da que se reanudaría inmediatamente retrasando la puesta en marcha - -

efectiva de la sociedad e incluso su dotación económica. Para entender tanto la génesis como la evolución posterior de las SDRW es necesario tener presente este trasfondo de luchas políticas y antagonismos culturales llevados a un extremo difícilmente imaginable fuera del país y que han condicionado el desarrollo de las instituciones belgas de cualquier tipo y significación en los últimos años.

El mismo día de la aprobación de los estatutos de la SDR valona, el 17 de septiembre de 1973 un decreto-ley había reglamentado el control de los poderes públicos sobre las SDR. Este control se proponía ser, según la expresión del legislador, lo menos entorpecedor y lo más ágil posible y trataba esencialmente de asegurar el respeto de la política general del Estado en materia de planificación y de descentralización económica. Para conseguir este propósito se creaban dos órganos unipersonales asignados a cada SDR: el Comisario del Gobierno y el Inspector financiero.

El Comisario del Gobierno nombrado por el Rey, asiste a las reuniones del Consejo de Administración con voz consultiva. Ejerce un recurso contra las decisiones de los órganos de las SDR que estime resulten contrarias a las leyes, a los decretos y a los reglamentos generales. Este recurso debidamente motivado debe ser ejercido durante los diez días siguientes a la toma del acuerdo y motiva su suspensión. Si el Rey por decreto adoptado en Consejo de Ministros no anula la decisión de la SDR, ésta se convierte en definitiva.

Con motivo de una operación llevada a cabo por la SDR de -- Bruselas que fue anulada por este procedimiento se revisó su idoneidad. La anulación fue a su vez invalidada por el Consejo de Estado que estimó que la tutela del Gobierno solamente podía ejercerse bajo la forma de aprobación de los estatutos y de autorización de los préstamos contratados pero no a la consecución de los fines que las SDR tienen encomendados. Jurídicamente el Comisario del Gobierno, creado a imagen y semejanza del Comisario de las SDR francesas, se hallaba a partir de este

reconocimiento, desprovisto de todos sus poderes.

El otro representante del Gobierno, el Inspector Financiero limitaba sus intervenciones a controlar la regularidad de las operaciones financieras y su adecuada contabilización.

Un decreto-ley de 8 de diciembre de 1975 definió los poderes necesarios para la realización de los proyectos industriales ante la falta de iniciativa del sector privado. Esta norma permite a la SDRW asumir de manera directa la realización de proyectos industriales o de servicios conexos a la industria bien por si sola o bien con el concurso de otras personas jurídicas de carácter público o privado. La noción de falta de iniciativa por parte del sector privado se dejaba al criterio de la propia sociedad la cual debía fijarlo en un reglamento de régimen interior aprobado por Comité Ministerial Regional Valón.

Este mismo decreto modificaba la normativa contenida en el decreto de control de 17 de septiembre de 1973 señalando que el Comisario del Gobierno puede recurrir conjuntamente con el Presidente del Comité Ministerial para Asuntos Valones y del miembro de este Comité -- que se encarga de la Economía Regional contra cualquier decisión de -- los órganos de la SDRW relativa a la puesta en marcha de proyectos industriales. El deseo, cada vez más patente de control del Gobierno sobre la SDRW se ve reflejado en este intento de intervención que resulta tan contrario a la legalidad vigente como el anterior.

Las posibilidades de intervención de la SDRW en la creación de empresas se definen aquí en términos amplios (*). Además y frente a la indeterminación y vaguedad que supone la enumeración de tareas de -- la ley de 1970 este decreto configura a la SDRW como una auténtica sociedad financiera de desarrollo regional. Entre las prerrogativas concedidas destacan las de: a) constituer sindicatos de estudio o de in--

(*) E. NOLS. La Société de Développement Régional pour la Wallonie (SDRW). Revue de la Société d'Etudes et Expansion n° 271. Lieja, enero-febrero 1977

vestigación para la realización de proyectos industriales; b) aportar una parte o todo el capital o contribuir al aumento de capital de una sociedad comercial; c) suscribir o adquirir y asimismo enajenar toda clase de acciones y obligaciones emitidas por las sociedades; d) llevar a cabo todas las actuaciones relacionadas con las operaciones anteriores.

Para concretar la falta de iniciativa por parte del sector privado la SDRW elaboró un reglamento de orden interno que fue aprobado por Real Decreto de 28 de octubre de 1976. El reglamento precisa -- los criterios necesarios para que la SDRW intervenga en un proyecto -- industrial. Deberán existir unos estudios previos tanto sobre las posibilidades del mercado como sobre los niveles de producción existentes con anterioridad en los niveles regional, nacional e internacional. Para justificar la intervención de la sociedad, el proyecto debe representar unas posibilidades normales de rentabilidad.

El sector productivo al que se refiere el proyecto será -- consultado en el plazo de tres meses para que comunique la actividad que realiza en el campo considerado. En caso de duda una delegación -- paritaria del Consejo de Administración deberá verificar la realidad de estos hechos. Si se demuestra que la actividad del sector privado es inexistente o insuficiente en el dominio industrial examinado y teniendo en cuenta las necesidades regionales y las perspectivas de los mercados regional, nacional e internacional se trata, en principio, -- de llevar a cabo fórmulas mixtas que unan a los sectores público y -- privado para lograr el mayor éxito posible de la iniciativa.

Si se pone de manifiesto después de este plazo que el sector privado no se presta a aportar su colaboración la SDRW podrá entonces asumir directamente y de manera total la realización del proyecto industrial. Estas disposiciones hacen que la iniciativa pública tome el relevo solo en el caso en que el sector privado no llene este cometido. También suponen un derecho de control sobre las condiciones

en las cuales la empresa pública y también las empresas mixtas introducen sus productos en el mercado a fin de impedir cualquier subvención oculta o cualquier medida discriminatoria de orden fiscal o comercial, respecto a las empresas privadas.

Las cautelas tomadas para evitar que la SDR se embarque en proyectos industriales en solitario resultan más necesarias en un ambiente de gran presión política, por tratarse de una entidad de carácter público.

Los intentos de controlar estrechamente a la SDR por parte de la Administración no se limitaron a las restricciones en cuanto a su dotación de capital propio sino que se trató de designar dos órganos especiales de fiscalización al mismo tiempo que se configuraba definitivamente a la sociedad como una entidad financiera de desarrollo.

En cuanto a los medios financieros puestos a disposición de la SDRW diremos que los subsidios de funcionamiento ascendieron a 63 millones en 1978 y a 65 en 1979. Además del capital de 9 millones que fue suscrito por las provincias de Valonia en 1976 el Estado decidió conceder 1.000 millones de francos belgas al conjunto de SDR del país de los que correspondieron 393 a la sociedad valona.

Esta dotación fue totalmente invertida en los ejercicios de 1976 y 1977 puesto que la SDRW había tomado participaciones en el capital de sociedades promovidas por un importe de 364 millones en esa fecha. Además de estas participaciones la sociedad había comprometido en principio una suma de 394 millones, por lo que el problema de la renovación de los fondos de dotación se puso de relieve de manera grave y urgente.

En esta época el clima de relaciones existente entre la SDRW y el nivel político era cada vez más tenso. Los poderes públicos estaban decididos a ejercer un control de oportunidad muy estrecho sobre -

las decisiones del Consejo de Administración de la SDRW dejando a un lado todas sus posibilidades de gestión autónoma. Para ello se hizo valer de aquello en lo que la SDRW resultaba más vulnerable, la dotación económica, que dependía de la Administración y cuya necesidad para el funcionamiento de la sociedad resultaba obvia. En junio de 1978 una dotación reducida a la mitad, es decir 500 millones, fue puesta a disposición de las SDR belgas de los cuales correspondieron a la entidad valona 197 millones.

Además de reducir a su mitad los fondos otorgados, el Comité Ministerial de Coordinación Económica y Social (CMCES) sometió a la SDRW a un nuevo procedimiento de intervención. En cada proyecto de inversión adoptado debería comunicar previamente un extracto de la deliberación del Consejo de Administración y la justificación de la realización de la iniciativa al Secretario de Estado de Economía Regional Valona que había de presentar ambos para su aprobación al Comité Ministerial de Asuntos Regionales a fin de solicitar la autorización del Ministro de Finanzas. Además y para borrar toda idea de libertad en la toma de decisiones la dotación concedida de 197 millones estaba afectada de antemano a proyectos de inversión elegidos por el Ejecutivo Valón, sin contar con la SDR.

Ante estas limitaciones que vaciaban de contenido totalmente a la SDRW y la apartaban de cualquier posibilidad de iniciativa de cara al desarrollo regional desnaturalizando la institución, -- sus órganos de gobierno protestaron enérgicamente. Pero como intencionadamente no se la había dotado de fondos propios para que quedase a merced de la Administración, la SDR valona debió plegarse a todas las arbitrariedades de aquella. El Presidente dimitió como protesta contra la instauración de la tutela ejercida por parte del Ejecutivo pero el proceso resultaba ya irreversible.

El golpe de gracia vino dado finalmente por la creación dentro del marco de la ley de 4 de agosto de 1978 llamada de orienta

ción económica de la Sociedad Regional de Inversión para Valonia - - (SRIW) en un intento de anular completamente a la SDRW que no se había mostrado lo suficientemente dócil a las sugerencias de la Administración.

A partir de la creación de esta nueva entidad, a la que ha transferido su cartera, la SDRW está condenada a desaparecer y aunque tenga aún existencia legal no es más que un ejecutor técnico de los proyectos que son totalmente estudiados y negociados al nivel del Ejecutivo. Parece que esta situación constituye una etapa transitoria hacia la anulación total de sus operaciones.

A pesar de su inoperancia actual debemos ocuparnos de la organización interna de la SDRW durante el corto intervalo de tiempo en el que tuvo una actividad normal antes de ser anuladas sus posibilidades de actuación por su enfrentamiento con la Administración.

Además de los órganos previstos en los estatutos, Asamblea General, Consejo de Administración y Consejo Técnico, fueron creados otros auxiliares como la Oficina Ejecutiva, el Comité de análisis previos y los distintos servicios operativos.

La Oficina Ejecutiva se componía del Presidente, el Vicepresidente y el Administrador general y se ocupaba de supervisar la gestión corriente y preparar los dossiers para someterlos al Consejo de Administración. El Comité de Análisis previos estaba compuesto de administradores y directores de servicios y su tarea consistía en examinar detalladamente los proyectos industriales antes de someterlos al Consejo de Administración para que tomase la decisión definitiva. Estos dos órganos se han visto vaciados de contenido casi completamente al haberse arrebatado a la SDRW la posibilidad de decidir en los proyectos presentados.

Los servicios fueron divididos en cuatro departamentos: --

servicios generales, expansión económica, ordenación del territorio y vivienda y asuntos sociales. Estos departamentos fueron dotados de cincuenta empleados los cuales recibieron su nombramiento definitivo en diciembre de 1976. El Comisario del Gobierno propuso un recurso de anulación de estos nombramientos que estimaba irregulares. El Consejo Ministerial de Asuntos Valones (CMAW) acogiendo favorablemente esta opinión constituyó una comisión mixta encargada de investigar su legitimidad. El Consejo de Administración de la SDRW ante esta situación decidió plantear ante el Consejo de Estado la anulación del recurso del Comisario y de la deliberación del CMAW considerándolo manifiestamente incompetente. Finalmente el recurso fue retirado llegándose a un acuerdo entre la SDRW y el Gobierno por el que se daba validez a las designaciones realizadas. Este incidente del nombramiento de los empleados de la sociedad es solamente uno más de una larga cadena que muestra la firme voluntad del Gobierno de anular las posibilidades concedidas por la legislación a la SDRW de consolidar una actuación autónoma.

Además del personal fijo fueron contratados sesenta y seis expertos para la constitución de cinco grupos de estudio e investigación en la SDR a cargo del Estado y que se encargaron de tareas muy individualizadas: tratamiento de residuos, sindicato de estudio OPI--SDRW, sindicato de estudio de calefacción urbana, grupo de gestión de contratos tecnológicos y grupo de promoción tecnológica de pequeñas y medianas empresas.

Una vez esbozada la estructura jurídica y los órganos de gestión de la SDRW debemos repasar los campos de actuación que le fueron concedidos y sus realizaciones en el corto espacio en el que ha sido operativa.

Si nos atenemos a las tareas que la ley cuadro de organización de la planificación y de la descentralización económica de 21 de julio de 1970 atribuye a las SDR entre todas ellas destaca su colabo-

ración con la planificación regional. Esta faceta de asesoramiento a la programación hubiera podido resultar con el tiempo la más importante de las funciones de la SDR en una interacción constante entre la actuación directa de estas entidades y su actividad de asistencia a la planificación. La experiencia de las SDR conforme fuese cuajando podría haber sido un auxiliar inapreciable para apoyar la programación regional pero en el tiempo en que duró la colaboración no dió todos los frutos posibles debido a su limitación a parcelas concretas. En la actualidad, tras la retirada de las posibilidades operativas de la SDRW, esta función asesora del Plan tiene poco sentido.

La ley cuadro de 15 de julio de 1970 que supuso la organización de la planificación y de la descentralización económica preveía tres tipos de intervención a nivel regional para la preparación técnica del plan económico y social: las sociedades de desarrollo regional, los CER y las direcciones regionales de la Oficina del Plan. Las SDR tenían encomendada por ley fundacional la misión de elaborar el inventario de las necesidades de su región, estableciendo el estado de realización de los proyectos en curso transmitiendo al CER competente las informaciones útiles para la elaboración del proyecto del plan regional y para su ejecución. En cumplimiento de este mandato, la SDRW ha realizado el inventario de las deficiencias existentes partiendo de los diferentes órganos que intervienen en la vida económica y social y de su visión de los problemas que aquejan al área regional.

La SDRW utilizó la colaboración en esta tarea de las sociedades intermunicipales de desarrollo valonas como organismos intermedios entre la región y los municipios y que por su actuación pormenorizada están en contacto directo con los problemas reales de sus zonas respectivas. Un cuestionario conteniendo un centenar de puntos fue elaborado con esta finalidad en colaboración con los técnicos del CERW y de la sección valona de la Oficina del Plan contando además con el asesoramiento de las sociedades intermunicipales.

El cuestionario empleado se dividió en seis capítulos: polí

tica de desarrollo de los sectores de actividad, del empleo y de la formación política de la vivienda y del medio ambiente, política deportiva, cultural y social, política de transportes y comunicaciones, política - de abastecimiento de agua y diversos.

Una vez recibidas las respuestas a través de las intermunicipales la SDRW realizó un análisis de la situación, las necesidades expresadas y los proyectos anunciados con una síntesis temática al nivel de toda la Valonia.

Como hemos podido observar por el contenido de la encuesta - que propuso a las intermunicipales, al lado de las necesidades y de las aspiraciones respecto a la política de desarrollo industrial y de ordenación del territorio, se contemplaba la revalorización de los recursos humanos y la toma en consideración de las necesidades sociales de la población. Dentro de estas necesidades adoptaron un carácter prioritario la concienciación tanto de las autoridades competentes como del público respecto al sector médico y médico-social y los programas y proyectos - de reconversión de la mano de obra minera.

El Comité Ministerial de Asuntos Valones confió a la SDRW en noviembre de 1976 los estudios preparatorios del Plan Regional de Ordenación del Territorio Valón. Este plan debía ser un instrumento de localización de las actividades en conexión con el plan económico regional y los planes sectoriales (*).

Varios estudios han sido realizados en esta perspectiva como una síntesis de las investigaciones empíricas anteriores que, a pesar de su utilidad, no eran accesibles y estaban faltas de la coordinación necesaria. El primero de los elaborados está dedicado al sistema urbano valón y la organización del espacio en la región. Además de esto se llevó a cabo un proyecto de división de Valonia en comarcas desde el punto de

(*) Ch. VANDERMOTTEN. La politique d'aménagement du territoire en Belgique: objectifs, instruments et coûts. Cahiers Economiques de Bruxelles n° 63. Bruselas, julio-septiembre 1974

vista de la ordenación de su territorio. Paralelamente se realizó una reflexión sobre el procedimiento de elaboración del Plan, las etapas y posibilidades de colaboración e intervención de los poderes públicos y las administraciones competentes. En el año 1979 se dieron por finalizados los estudios preparatorios y fueron enviados al Ministerio correspondiente proponiendo además la forma de realizar el proyecto de plan regional de ordenación.

Aparte de estas tareas concretas han sido elaborados numerosos mapas en los que se recogen de manera minuciosa los datos económicos y la situación de los centros de producción. La búsqueda de documentación de todo tipo respecto al desarrollo espacial y su puesta a disposición tanto de las autoridades como de los posibles promotores industriales así como la colaboración con el resto de organismos que se dedican a la ordenación del territorio ha sido otro servicio prestado en esta parcela de actividad.

El último trabajo emprendido en este campo es el proyecto de reestructuración de la red ferroviaria regional. Este proyecto está relacionado íntimamente con la ordenación del territorio y con el desarrollo, por su carácter determinante respecto a la localización de las actividades puesto que trata de asegurar las comunicaciones rápidas entre las diferentes ciudades que componen el conjunto valón y entre estas ciudades y su hinterland.

La participación de las SDRW en la planificación regional ha resultado a la postre muy escasa puesto que se ha limitado en el mejor de los casos a recoger las opiniones de las sociedades intermunicipales de desarrollo que a la vez reflejaban las de los municipios sin añadirles las orientaciones de su propia experiencia por otra parte -- inexistente. Tampoco ha intervenido en la articulación de proyectos concretos y coordinados que fueran más allá de la presentación de un simple catálogo de necesidades.

La promoción de las pequeñas y medianas empresas a pesar de las graves dificultades con que debió enfrentarse en cuanto a limitaciones de dotación y de capacidad operativa ha sido una de las tareas principales de la SDRW mientras le fue posible. De todas maneras, sometida a presiones diversas y falta de estabilidad y de confianza en su futuro, la SDRW debió recurrir al empirismo y a las intervenciones puntuales sin poder elaborar y aplicar un plan riguroso de promoción industrial que hubiera podido ser más eficaz (*).

A pesar de la falta de una sistemática concreta en las intervenciones de la sociedad ésta ha puesto a punto un procedimiento de examen de los dossiers por expertos contables y técnicos dividido en -- unas etapas definidas. En este procedimiento se tienen en cuenta los -- criterios axiales a que se sujetan las intervenciones y de los que depende en definitiva la toma de participación: la exclusión del salvamento de empresas y la necesidad de lograr una rentabilidad positiva.

La norma de carácter general que excluye la participación en empresas en dificultades ha tenido numerosas vicisitudes tanto en la misma definición como en el intento de mantener vigente este criterio contra las presiones de las autoridades nacionales, regionales y locales. La SDRW había adoptado en principio una definición amplia calificando de "empresa en dificultades" a aquellas cuya rentabilidad se juzga definitivamente o durante un periodo largo, nula o insuficiente. Pero estas buenas resoluciones no siempre han podido mantenerse vigentes por las presiones de la Administración la cual por motivos políticos ha tratado de forzar a la SDRW para intervenir en el salvamento de empresas, de manera reiterada.

También la Sociedad Nacional de Inversión es empleada por los poderes públicos con esta finalidad hasta el punto de dañar irremediablemente su actividad normal y sus misiones de promoción industrial.

(*) CCIC. La Société de développement régional pour la Wallonie-SDRW.
Chambre de Commerce et d'Industrie du Centre, La Louvière.
Julio-agosto 1977

La creación en 1977 de una Sociedad de Cooperación para la reestructuración de empresas (Socobesam) constituida en colaboración con la SNI y de otros fondos con idéntica finalidad ha paliado el problema sin resolverlo, puesto que tanto la Sociedad Nacional como las SDRW y sus sucesoras las SRI han tenido que seguir sufriendo las presiones de -- los poderes públicos, en este sentido.

La sociedad de desarrollo valona al convertirse en un instrumento pasivo de la Administración por no contar con recursos propios ha sido empleada a fondo por aquélla en las vergonzantes tareas de salvamento de empresas.

La SDRW ha tratado de intervenir, por su parte, en las empresas con perspectivas claras de rentabilidad capaces de promocionar los productos valones con especial interés en los sectores punta de fuerte especialización o de alto valor añadido mientras que en los sectores tradicionales ha intentado favorecer las operaciones de modernización. Estas intenciones que parecen las más correctas en una sociedad de desarrollo regional y que requieren un plan mínimamente coordinado y sistemático no han podido ser llevadas a cabo plenamente. En ausencia de criterios de referencia indiscutibles que le señalarán los sectores, empresas y productos a apoyar la SDRW ha tenido que tomar sus decisiones de inversión, caso por caso, sobre la base de las características intrínsecas de las empresas y de las condiciones de garantía -- ofrecidas por éstas.

Finalmente la SDRW se ha propuesto evitar todo tratamiento discriminatorio en favor de las empresas participadas y en detrimento de otras iniciativas que se encuentran en situaciones similares pero que no gozan de ayuda pública.

Salvo excepciones muy escasas y que han surgido para obviar inconvenientes concretos, la SDRW ha intervenido en las empresas a través de la toma de participaciones. En la mayoría de los proyectos em-

prendidos los otros participantes han preferido una aportación en forma de capital en lugar de recibir préstamos que supusieran una carga - de intereses que podría pesar sobre los costes financieros de la empresa (*).

Observando la actitud de las empresas ante la SDRW se constata que aquéllas han recurrido en general a la sociedad en última instancia y cuando no tenían posibilidades de conseguir créditos en la banca. Este comportamiento resulta natural respecto a una entidad naciente que necesita un tiempo prudencial para consolidarse y para hacer comprender a los posibles usuarios que el carácter público de la SDR no significa automáticamente subvenciones y la acogida indiscriminada de proyectos no rentables.

Los capitales aportados por la sociedad de desarrollo suelen realimentar el capital circulante o la tesorería y sólo en determinadas ocasiones se dedican a inversión, que parece debería ser su destino en todos los casos.

La SDR ha tomado participaciones durante sus tres años de funcionamiento en un número de empresas que supera la cuarentena por un monto global de 774 millones de francos belgas. Además ha suscrito 50 millones en obligaciones emitidas por dos empresas. Estas intervenciones han permitido crear o mantener entre 3.500 y 4.000 empleos en la región valona.

La gran mayoría de las empresas apoyadas son de tamaño mediano o pequeño ocupando menos de 50 trabajadores. Las cinco más voluminosas tienen de 200 a 500 empleados. Los sectores industriales que han resultado protagonistas en las intervenciones financieras de la SDR coinciden casi puntualmente con los más golpeados por la crisis económica. El 17 por cien se dedicó al sector de las construcciones metálicas, el 17 % al textil, el 9 % a los metales no ferrosos y el res-

(*) U. DESTREE. *Pouvoirs et moyens de la SDRW*. Bulletin de la Fondation André Renard n° 57-58. Lieja, abril-mayo 1975

to se repartió entre las empresas de construcción, las canteras, las fundiciones, la electrónica, la energía solar, la madera, el papel, - el transporte por carretera y los gabinetes de estudios.

La SDRW ha tratado de evitar siempre que le ha sido posible el tomar participaciones mayoritarias en las empresas apoyadas - no solo por lo limitado de sus recursos sino especialmente, por las - responsabilidades de gestión que comporta. A pesar de ello en mu- - chos casos se ha tenido que derogar este principio y las empresas -- han sido participadas en más del 50 por cien. Una sociedad denominada L.G.R. es poseída en su totalidad por la SDR con un capital de 15 millones de francos, y tiene por objeto la industrialización y comercialización de un sistema de telemedición puesto a punto por la Universidad Católica de Lovaina. Otra iniciativa en la que la sociedad de desarrollo ha tomado una participación elevada es la empresa IDE dedicada al estudio y explotación de sistemas de recuperación de energía, tratando de desarrollar un sector con carácter de punta.

La participación de la SDRW en las empresas promovidas no está sujeta a un plazo determinado aunque nada se opone e incluso se ría de desear en muchos casos que enajenase las acciones poseídas, -- tras un período prudencial. Si los accionistas privados lo solicitan, en el contrato de participación se recoge una opción de compra sobre los títulos adquiridos por la sociedad de desarrollo en ciertas condiciones de plazo y de precio. La SDRW no ha hecho nunca uso de este derecho ni ha enajenado ninguna de sus participaciones, conservando intacta su cartera.

La sociedad de desarrollo propone al resto de los promotores un contrato de participación en el que se recogen las condiciones de la intervención y se señalan los derechos y obligaciones de las partes. Estos contratos de participación incluyen un derecho recíproco de prioridad en el caso de que una de las partes decida transmitir sus títulos a terceros. Además se estipulan contractualmente -

una serie de condiciones a las que se supedita la participación: ejecución de un determinado programa de inversión, reorganización del servicio comercial, contratación de un director analítico o financiero, - - adopción de una contabilidad de carácter analítico, etc.

La ley de sociedades belga impide a un accionista representar a más del quinto de los votos unidos al conjunto del capital o los dos quintos del número de votos representados. Ello hace que la SDR no tenga la posibilidad de veto ni aún en las sociedades en las que está en mayoría. Este inconveniente se obvia incluyendo una cláusula por la cual las decisiones importantes deben tomarse por una mayoría del 85 - por ciento de los votos con lo cual la sociedad de desarrollo se asegura la posibilidad de veto.

La SDRW ha exigido estar representada en el Consejo de Administración de las sociedades participadas por uno o más consejeros en proporción a la importancia de su participación en el capital. Estos administradores son empleados de la entidad de desarrollo o personas independientes escogidas por sus conocimientos especializados y que reciben poder para actuar en nombre de aquélla.

El papel de los administradores que representan a la SDRW - es entendido de manera muy precisa. Estos funcionarios llevan una misión de información y de supervisión siguiendo la evolución de la empresa, velando por la utilización adecuada de los fondos públicos y -- transmitiendo informes a la sociedad pero sin intervenir en la gestión en modo alguno. A pesar de que la participación de la SDR supone la -- utilización de fondos públicos, la entidad de desarrollo trata de no -- comprometerse en la gestión puesto que no cuenta con los medios humanos necesarios ni es esa su tarea específica.

Los resultados de esta actividad que hemos cifrado desde su vertiente social, por el número de empleos creados, deben ser calibrados también en cuanto a su rendimiento. El Balance de la SDRW a 31-12-79 -

recogía unas pérdidas acumuladas de 232,7 millones de francos belgas. De este resultado negativo la práctica totalidad se debe a una pérdida de valor de la cartera de participaciones respecto a su precio de adquisición.

Estas pérdidas repetidas año tras año e incrementadas en los últimos ejercicios se deben a las presiones cada día más imperiosas por parte del Gobierno para obligarle a apoyar a las empresas en dificultades en las que las pérdidas resultaban muy cuantiosas, a la falta de un plan de actuación concreto y a encontrarse en la etapa en que las empresas creadas no generan rendimientos.

El tema del salvamento de empresas, a pesar de todas las -- cautelas, tuvo que ser aceptado por la SDRW debido al agravamiento progresivo de la crisis valona y a las crecientes presiones gubernamentales. De todas maneras la SDRW ha tratado de defender el punto de vista de que las empresas sólo deberían ser reflatadas después de un período en el que se probara su grado de viabilidad.

Las oscuras motivaciones políticas que dieron lugar a la -- anulación de las SDR y a la sustitución de estas sociedades a las que no se había dado siquiera la opción de demostrar su utilidad por las SRI supusieron entre otras providencias el traspaso de la cartera de participaciones de las primeras a las segundas. Durante un período de transición cuya duración no puede preverse, la SDRW se limitará a ejecutar las misiones de toma de participaciones ordenadas por el Ejecutivo de la Región Valona sin que intervenga en la instrucción y estudio de los proyectos. Este traspaso de participaciones y la posterior conversión de la SDR en una simple gestora y tenedora de las acciones adquiridas por la región suponen el cese de su actividad como promotora empresarial. Teniendo en cuenta que esta actuación resulta básica en el esquema de las sociedades de desarrollo su anulación convierte a la entidad valona en un conjunto de grupos de estudio al servicio -- de la Administración y tal vez de la SRI, aunque tal coordinación no --

ha sido prevista aquí, como veremos en el caso de la región flamenca.

Además de las tareas llevadas a cabo por los servicios orgánicos de la SDRW ésta ha puesto en marcha una serie de actividades a través de células especializadas que se inscriben en lo que en otras sociedades de desarrollo se recoge como prestación de asistencia técnica y asesoramiento. Estas actividades se agrupan alrededor de dos centros de interés: la dotación de equipamiento social (programa de viviendas, tratamiento de desechos y calefacción urbana) y el desarrollo industrial (programa de promoción tecnológica de las pequeñas y medianas empresas, gestión de contratos tecnológicos y programa de reordenación industrial).

El CERW solicitó la atribución de créditos paralelos a la SDRW por 1.047 millones de francos belgas para dedicación a un programa de experimentación de viviendas. Según este acuerdo, la sociedad de desarrollo iba a dedicarse a la construcción experimental de viviendas a fin de encontrar soluciones para tratar de rebajar los precios de venta y relanzar las actividades del sector en Valonia (*).

Se esperaba de la SDRW que lograra aumentar la productividad en el sector por medio de realizaciones de tamaño óptimo. Esta misión fue encargada a la SDR por su dimensión regional puesto que no podía ser desempeñada adecuadamente por las Intermunicipales de Desarrollo ni por las sociedades consorciadas de construcción (**).

Además de los diferentes grupos de viviendas y barrios experimentales construídos que estaban señalados en el acuerdo y que por sus características diferenciadas podían ofrecer unas perspectivas idóneas para el estudio de los distintos tipos de edificación se elaboró un inventario de productos valones para el sector de la construcción.

(*) A. CALIFICE. La politique du logement en Wallonie. Bulletin du CEPI n° 5. Bruselas, 1976

(**). F. GADENNE y Ch. GOUZEE. Le logement et la planification régionale. Wallonie n° 2. Namur, marzo-abril 1976

En este catálogo se recogen todos los elementos y servicios existentes de manera individualizada con lo que se han podido encontrar los huecos de aprovisionamiento e impulsar la creación de industrias para fabricar los productos no representados en la región.

La ley de 1 de agosto de 1974 transmitió a la competencia de las regiones el tratamiento de los residuos sólidos urbanos. En junio de 1975 el Estado confiaba a la SDRW una misión de estudio sobre la recogida, el tratamiento y el reciclaje de los residuos sólidos no tóxicos de la región valona. Un estudio elaborado por la sociedad de desarrollo en 1978 provocó que al ser conscientes de la gravedad del problema las autoridades le encargaran de una misión general de información, consejo, concepción, coordinación y promoción respecto a la eliminación y transformación de los residuos sólidos.

El plan conjunto elaborado por la SDRW para el territorio valón trataba de dotar a la región de un equipamiento adecuado para la recogida y el tratamiento de los residuos urbanos en las mejores condiciones económicas, técnicas y ecológicas. El eje fundamental del proyecto era la revalorización de estos desechos por recuperación o reciclaje. Aunque ya han sido realizadas varias iniciativas, coordinadas por la SDR (Asociación Intermunicipal de Tratamiento de Residuos de la Región de Lieja, Centro de Reciclaje de Lieja, etc.) la finalización del plan requerirá más de diez años y una inversión global del orden de los tres mil millones de francos belgas.

Además de los proyectos parciales, a punto de llevarse a la práctica, la SDRW sigue investigando en este campo habiendo puesto a disposición de las autoridades municipales y de los ciudadanos preocupados por el medio ambiente una documentación muy completa sobre la materia.

El Comité Ministerial de Asuntos Valones confió en 1979 a la sociedad de desarrollo dos misiones técnicas en el campo de la cale

facción urbana en general y de la recuperación del calor a bajas temperaturas. La importancia dada a la calefacción en Valonia se debe tanto a las necesidades impuestas por el clima como a la importancia de la siderurgia en la región que se presta a la construcción de redes de calor.

La primera fase del estudio que tuvo lugar durante 1979 trataba de responder a las cuestiones fundamentales que supone la calefacción urbana, elaborando los proyectos de redes de barrio, realizando su evaluación económica y desarrollando productos específicos para las futuras redes. La etapa actual diseñada para el periodo 1980-1981 consiste en la puesta a punto de proyectos para futuras realizaciones respecto a los emplazamientos favorables para la implantación de redes de calefacción urbana para llevar a cabo desde 1981 las primeras implantaciones prácticas.

Además de estas tareas relacionadas con la dotación de infraestructura social los grupos de estudio e investigación constituidos por la Administración en el seno de la SDRW se han ocupado del asesoramiento y la asistencia técnica a las actividades directamente productivas.

Bajo la égida del Secretario de Estado de la Economía Regional Valona, la SDRW constituyó en 1977 con la Oficina de Promoción Industrial un sindicato de estudio encargado de contribuir a la reorganización industrial de Valonia (*). Los poderes públicos esperaban de este grupo no unas indicaciones vagas sobre la industrialización más conveniente a la región y catálogos de posibles opciones sino proposiciones de iniciativas industriales concretas.

Los objetivos especiales de este centro de estudios eran -- replantear y definir las condiciones de puesta en marcha de las opera-

(*) B. MARCHAND y M. INGHAM. Reflexions sur le redéploiement économique régional. Reflets et perspectives de la vie économique n° 4/5. Bruselas, noviembre 1979

ciones de diversificación de la actividad industrial existente y de creación de nuevas iniciativas. Esta diversificación debía orientarse hacia los productos nuevos de alta tecnología y fuerte valor añadido.

El estudio emprendido utilizó una metodología de confrontación permanente con procesos iterativos entre dos conjuntos de datos microeconómicos y tecnológicos. El primer conjunto estaba formado por las empresas valonas, clasificadas por su gama de productos siempre que se considerasen sanas y con posibilidades de futuro. El procedimiento empleado se basó en contactos económicos y técnicos profundos con las empresas seleccionadas. El papel del equipo que lo realizó, con base en la SDR, era ayudar a realizar los procesos de diversificación partiendo de proyectos descubiertos en las empresas o bien extraídos del equipo responsable del segundo conjunto. El segundo conjunto de datos, patrocinado por la OPI, debía proveer de elementos de juicio tecnológicos y comerciales tanto en materia de necesidades públicas como respecto a las actividades o productos nuevos que resultarían interesantes desde el plano del empleo, de la tecnología y de la rentabilidad.

La confrontación entre los dos conjuntos ha permitido formular proposiciones concretas de diversificación a corto, medio y largo plazo que podrán servir para reorganizar y orientar a las empresas existentes y para la creación de empresas nuevas.

Los primeros proyectos elaborados según este esquema fueron aprobados por el Ejecutivo regional financiándolos a través de los créditos paralelos atribuidos a la región valona.

El Comité Ministerial de Asuntos Valones decidió la creación de un centro de promoción tecnológica de las pequeñas y medianas empresas en 1978 en el marco del plan de relanzamiento y reorganización económica de Valonia. Con motivo de esta decisión se firmó el 24 de octubre de 1978 un convenio entre la Administración y la SDRW con-

fiándole a esta última la gestión de un programa de innovación tecnológica en favor de las empresas independientes. Para la prestación de este servicio se prevía la creación de un grupo especializado dentro de la sociedad de desarrollo.

Este grupo realizó una serie de contactos con distintos organismos regionales y nacionales: Cámaras de Comercio, Intermunicipales de Desarrollo, organizaciones profesionales, organismos públicos de crédito, entidades representativas de la pequeña y mediana empresa, Oficina de Promoción Industrial, etc. Además se puso en relación con los órganos pertinentes del Mercado Común especialmente el FEDER y con los centros de investigación tanto universitarios como independientes, capaces de facilitar estudios tecnológicos o comerciales.

El centro de promoción tiene un presupuesto de alrededor de 700 millones de francos para intervenir financieramente en las pequeñas y medianas empresas de acuerdo con una serie de objetivos, entre los que destacan la innovación tecnológica y comercial y la creación de empleos. Estas intervenciones van precedidas por la firma entre la SDRW y la empresa beneficiaria de un convenio estratégico que acoge la finalidad de la intervención, los objetivos a alcanzar y los medios a aplicar para su consecución.

Además de este posible apoyo financiero el grupo de estudio ha tratado de ofrecer a las pequeñas y medianas empresas su asistencia técnica, de gestión, administrativa y organizativa.

Los años 1979 y 1980 han sido los de toma de contacto con los diferentes organismos colaboradores y de puesta a punto de los dispositivos de intervención. La efectividad de su actuación debe esperarse en un futuro a medio plazo.

Para completar esta acción el Ejecutivo de la Región Valona creó en el seno de la SDRW un grupo de gestión de contratos tecnológicos.

cos. Esta iniciativa tiene como finalidad la financiación de actividades de investigación a fin de lograr tanto productos originales como nuevos procedimientos a adoptar en la fabricación de productos conocidos. Además se trata de promover la utilización de los resultados de estas investigaciones por parte de las empresas valonas (*).

El aparato jurídico necesario para realizar sus funciones consta de contratos-tipo adecuados para la financiación de investigaciones, acuerdos de transferencia de conocimientos y utilización, - - otorgamientos de licencias y estudios técnico-económicos.

El grupo de gestión ha colaborado estrechamente en la elaboración de los programas de los otros grupos específicos (calefacción urbana, residuos, reorganización industrial) y ha prestado su asesoramiento sobre ciertos aspectos técnicos y tecnológicos cuando se realizaba el examen de los proyectos a financiar por la sociedad de desarrollo.

También la SDRW realizó un convenio con el Centro de Información Regional para la Innovación (CIRI) para tratar de introducir - en las empresas valonas productos nuevos en la región pero que están comercializados por sociedades extranjeras con anterioridad.

Además de la asistencia prestada por los grupos de estudios con una finalidad específica, la SDRW se ha preocupado de prestar servicios generales de asistencia y apoyo a las empresas de la región de manera más o menos esporádica. Entre estos servicios destaca la -- promoción de la exportación a través de los estudios previos para -- crear una empresa filial especializada (Interexpansión) y la ayuda -- técnica y financiera para concurrir a las distintas exposiciones internacionales. Estos apoyos resultan muy útiles a las empresas medianas y pequeñas que no tienen una posibilidad directa de acceso a los

(*) Y. FREY. Innovation, p.m.e. et développement économique régional.
Bulletin économique du Hainaut n° 24. Mons, mayo 1976

mercados exteriores.

También la SDRW participa en la sociedad Interregio, organismo belga encargado de la organización de las ferias de subcontratación para facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a estas actividades realizadas por cuenta de las grandes unidades de producción.

En otros casos han sido llevados a cabo estudios previos de localización de nuevas implantaciones industriales realizados en colaboración con las Sociedades Intermunicipales de Desarrollo e incluso apoyos directos a la gestión en pequeñas empresas donde las verdaderas dificultades no prevenían de la escasez de medios financieros sino de la falta de capacidad empresarial de sus gestores.

Apenas puede juzgarse sobre la verdadera utilidad del establecimiento de la SDRW dado el escaso período de funcionamiento que -- comprende solo tres ejercicios contables. La etapa tan breve transcurrida desde su creación hasta su desmantelamiento no permite apreciar la validez de esta fórmula para prestar un verdadero servicio al desarrollo de la región. Hubiera sido necesario un margen de confianza mayor para que la iniciativa hubiese cuajado mínimamente y hubiese dado lugar a una experiencia válida en uno u otro sentido.

A los inconvenientes y dificultades de una entidad naciente que debía abrirse camino en una tarea tan procelosa y difícil como el desarrollo económico regional se unieron otra serie de limitaciones y obstáculos provocados de manera voluntaria para entorpecer su funcionamiento. Estas dificultades sobrevenidas fueron de tres órdenes: político, financiero y coyuntural (*).

Los inconvenientes políticos resultaron ser los más perjudiciales, lo cual no es extraño dado el enrarecimiento institucional en

(*) F. RINGELHEIM. Une expérience: la Société de Développement Régional pour la Wallonie (SDRW). Congreso de Economistas de Lengua Francesa, 1979

el que se debate Bélgica en la actualidad y las tensiones de todo tipo que se suceden en la construcción de un Estado auténticamente regionalizado.

Por un lado los organismos provinciales, comarcales y municipales exigían estar representados con absoluta paridad lo cual hacía necesario unos órganos decisorios excesivamente numerosos para ser operativos. Por otra parte esta politización hacía preciso guardar un equilibrio en la financiación de cada una de las zonas de la región para no levantar suspicacias haciendo caso omiso de las posibilidades reales de cada espacio económico y de las estrategias exigidas realmente por el desarrollo global del ámbito de la región.

Además y como se desprende de la composición del Consejo de Administración y de la Asamblea general los sindicatos y los partidos políticos jugaban un papel relevante, tanto directa como indirectamente, en las decisiones de la SDRW poniendo a esta sociedad en el vértice de las luchas políticas. Con este handicap sus planteamientos se han teñido forzosamente de la improvisación inherente a las conveniencias políticas y sus proyectos han sufrido inevitables presiones que desfiguraban los objetivos de la SDR como entidad de crédito al servicio del desarrollo regional. Hubiese sido necesario un alejamiento de las contiendas diarias entre Administración, partidos, sindicatos y uniones patronales para poder realizar una labor sistemática y fundada que tuviese probabilidades de ser eficaz.

Entre las dificultades de orden político que se han opuesto al desarrollo normal de la SDR cobran un destacado lugar las ingerencias continuas del Ejecutivo, en la mayoría de los proyectos estudiados, para imponer su criterio. Finalmente la Administración llevó a cabo la violación completa de la autonomía de la entidad reduciéndola a la función pura y simple de agente de las decisiones del Ejecutivo regional.

Las dificultades de orden financiero han sido un corolario

directo de las políticas. En efecto, la Administración ha tratado de plegar a sus deseos las actuaciones de la SDR en principio por medio de restricciones en la dotación presupuestaria. Solo la primera aportación fue otorgada sin condiciones siendo las siguientes sometidas a un proceso de autorización muy complejo que mediatizaba la realización de cada proyecto al placet de la Administración. Cada iniciativa aprobada por la SDR debía ser comunicada al Secretario de Estado de Economía Regional para que la transmitiese a su vez al Comité Ministerial de Asuntos Regionales que debía dar su conformidad definitiva. Además la dotación acordada en los últimos ejercicios estaba previamente comprometida para su inversión en proyectos elegidos por el Ejecutivo Valón.

Las dificultades coyunturales se deben a la crisis general vigente en el entorno económico en el año 1976 en el que la sociedad de desarrollo iniciaba su andadura. En una región de antigua industrialización en periodo de decadencia y con unas estructuras de producción anticuadas como Valonia, el impacto de la crisis debía ser mucho más profundo y duradero.

Como hemos visto la creación de la SDRW resultó muy problemática debido a los enfrentamientos entre el Consejo Económico Regional y los diputados permanentes de las provincias valonas por problemas de representación. Estas contradicciones iniciales se irían agravando en el transcurso de la vida de la sociedad y aunándose con las dificultades impuestas por el Ejecutivo valón y la Administración Central.

Los órganos directivos con que fue dotada eran la Asamblea General, el Consejo de Administración y dentro de éste el Comité de Gestión, como en la generalidad de las sociedades anónimas pero con una composición sui generis en la que trataba de guardarse una estricta igualdad entre la representación pública y la de los intereses socioeconómicos. Además se creó un Consejo Técnico, para que estuviesen

representadas todas las comarcas de la región y las Intermunicipales - de Desarrollo. Hay que recordar que a las SDR se les obligó a respetar las tareas que venían realizando con anterioridad las Intermunicipales en el campo del desarrollo y además a coordinar su actuación.

El intento de que la SDRW fuese controlada no solo indirectamente por medio de las aportaciones anuales de fondos, sino a través de órganos personales fue finalmente anulado. El Comisario del Gobierno fue desautorizado por el Consejo de Estado pero la Administración - no cejó en sus propósitos de control reforzando la autoridad de este - funcionario con la intervención del presidente del Comité Ministerial para Asuntos Valones y del miembro de este Comité para la Economía.

Posteriormente y ante la inoperancia de la reglamentación - constitutiva, la SDRW recibió los poderes y los medios necesarios para concretar su intervención en proyectos industriales con la colaboración del sector público o de los capitales privados o en solitario en caso de carencia de la iniciativa privada. La sociedad de desarrollo - podía pues aportar una parte o todo el capital de una empresa a la vez que suscribir o adquirir y asimismo enajenar toda clase de acciones y obligaciones emitidas por las sociedades participadas. La noción de carencia de participación del sector público que por su misma indeterminación era muy difícil de convertir en operativa trató de fijarse con las máximas cautelas para que la SDR fuese promotor único sólo en las iniciativas en que ello resultase indispensable.

La estructura organizativa que se desprendía de los Estatutos fue ampliada con una Oficina Ejecutiva, un Comité de Análisis previos y cuatro Departamentos de servicios (general, expansión económica, ordenación del territorio y vivienda y asuntos sociales).

Con esta organización la SDRW empezó a desarrollar sus tareas en tres campos distintos: a) colaboración con la planificación económica regional; b) toma de participación en las pequeñas y media-

nas empresas; c) asistencia técnica y apoyo tecnológico por medio de grupos de estudio especializados.

El mandato de la ley fundacional que encomendaba a la sociedad la elaboración del inventario de las necesidades de su región, fue cumplido mediante una encuesta a las intermunicipales de desarrollo -- que luego fue elaborada y sintetizada para su posible utilización. Además la SDRW fue encargada de realizar un Plan Regional de Ordenación del Territorio Valón como base de reparto de la región en los diferentes usos posibles del suelo. Pero no hubo un dossier completo como base para la elaboración del proyecto del plan regional y para preparar su ejecución, como exigía la norma citada anteriormente.

La promoción de las pequeñas y medianas empresas debió emprenderse de forma puntual y descoordinada sin un plan trabado y estructurado debido a la falta de estabilidad de la SDRW. Un proceso de estudio de los proyectos de inversión fue puesto a punto teniendo como criterios básicos la exclusión del salvamento de empresas y la necesidad de lograr en sus intervenciones una rentabilidad positiva. Ninguno de ellos se ha podido cumplir mínimamente por las presiones de la Administración para que se hiciese cargo de empresas inviables, debido a motivaciones socioeconómicas y por el impacto de la crisis.

La sociedad de desarrollo ha tratado de no verse involucrada en participaciones mayoritarias aunque no siempre ha podido conseguir esta aspiración. La legislación básica no le pone ningún tope en la toma de participaciones ni en cuanto a la duración de éstas ni en cuanto al porcentaje. De hecho la cartera de la SDRW se ha conservado sin enajenar valor alguno, hasta su traspaso a la SRIW.

Los resultados de la actividad de promoción de empresas han sido pequeños en cuanto a la creación de empleos y desastrosos en el aspecto económico puesto que se han acumulado las pérdidas año tras año. Para juzgar con ecuanimidad la actuación de la sociedad de desarro

llo valona en este campo deberían tenerse en cuenta los inconvenientes de toda actividad naciente hasta que las inversiones realizadas hayan madurado y la mediatización a que ha sido sometida por las diversas -- instancias políticas en la elección de las empresas y los proyectos a apoyar. Posteriormente la cartera de participaciones fue transmitida a X la Sociedad Regional de Inversión Valonés (SRIW).

En la SDRW además de las tareas de asistencia técnica, lleva das a cabo de forma genérica, como el apoyo a la gestión empresarial o la promoción de las actividades de exportación de cara a las pequeñas y medianas empresas han existido desde su iniciación unos servicios de contenido muy concreto. Estos servicios son prestados por células ad hoc creadas en el seno de la SDRW por la Administración mediante contratos especiales con una finalidad determinada y específica.

Los grupos dedicados a investigaciones y estudios específicos se distribuyeron en dos centros de interés: la dotación de equipamiento social (programa de viviendas, tratamiento de desechos y calefacción urbana) y el desarrollo industrial (programa de promoción tecnológica de las pequeñas y medianas empresas, gestión de contratos tecnológicos y programa de reordenación industrial).

Estos programas han actuado de manera independiente respecto a la SDRW que ha servido únicamente como soporte para sus actividades. La independencia tan marcada de los grupos de estudio es posible que suponga su supervivencia ante la desaparición definitiva de la sociedad de desarrollo valona.

Las trabas puestas a las subvenciones necesarias para su funcionamiento y finalmente el traspaso de sus atribuciones operativas a la Sociedad Regional de Inversión de Valona (SRIW) en cuanto a la -- cartera de participaciones han eliminado virtualmente de escena a la Sociedad de Desarrollo Regional de Valonia sin permitirle demostrar -- sus verdaderas posibilidades. Las SDRW ha sido víctima de enfrentamien

tos políticos e institucionales que no tienen relación alguna con la posible eficacia de la fórmula arbitrada que, resulta siendo válida, - si se estructura de manera adecuada.

b) Las Sociedades provinciales flamencas

Antes de que los Consejos provinciales se pronunciasen respecto al número y amplitud de las futuras SDR en Flandes una serie de organismos tomaron posición sobre el tema. Las opiniones fueron muy divergentes estando fundamentalmente divididos los componentes de los distintos grupos representativos. Por un lado los partidarios de una sociedad única para Flandes y el Brabante flamenco a imagen de la solución adoptada en Valonia ponían de relieve las ventajas de esta concepción unitaria en cuanto evitaría la dispersión de las fuerzas y -- los medios y que un inventario de las necesidades regionales no podía realizarse más que a nivel global de Flandes. Se estimaba además que el nivel provincial estaba desfasado como marco eficaz para la programación del desarrollo.

Para los que preferían una sociedad por cada una de las -- provincias, que eran más numerosos y que acabarían imponiendo su criterio, las razones de más peso eran el evitar la centralización excesiva y una serie de motivos socio-psicológicos no muy bien precisados entre los que se contaba una supuesta tradición de autonomía provincial más marcada en Flandes que en Valonia.

Los Consejos provinciales flamencos y el de Brabante de habla neerlandesa, se pronunciaron el 22 de junio y el 6 de julio de -- 1972, respectivamente, por la opción de las SDR provinciales. También en los Consejos Económicos Regionales de Flandes y del Brabante después de arduas discusiones triunfó la tesis provincialista. Resulta curioso apuntar que los representantes de los intereses socio-económicos, especialmente los sindicatos, defendieron en todos los órganos

en los que estaban integrados la solución de una sociedad de desarrollo regional única. También fueron partidarios de esta configuración los -- miembros del partido federalista y nacionalista flamenco (Volksunie) -- que estimaban que era necesaria para llevar a cabo una política auténticamente regional.

A pesar de la oposición de los sindicatos flamencos a la multiplicidad de SDR en Flandes resultaba claro que el segundo gobierno -- Eyskens-Cools debía inclinarse por la solución provincial. De todas formas faltaba dilucidar la pertenencia del distrito de Hal-Vilvorde a una SDR bruselense o a una flamenca así como el número de SDR en el Brabante flamenco. Con la proposición al Rey de crear cinco SDR en Flandes de las cuales una sola para el Brabante flamenco el gobierno siguió el parecer del Consejo Económico Regional contrario a la opinión de los grupos geográficos de consejeros provinciales brabanzones aunque a ellos perteneciese, en teoría, la iniciativa de crear sociedades de desarrollo en el Brabante.

Una vez definido este punto y adoptado el marco provincial -- empezó una lucha enconada que tenía como finalidad el reparto de influencias políticas y sociales en el seno de las SDR flamencas. La política se centró en la composición paritaria entre los representantes de los intereses socio-económicos y los del sector público o la preponderancia de estos últimos. En el sector público se incluía tanto la provincia en la que se iba a implantar cada SDR como las intermunicipales de desarrollo y los municipios.

Además de estas discusiones se ventilaba entre los diferentes partidos la distribución de las presidencias de las SDR para tratar de que guardasen un equilibrio con el espectro político de la región.

Tanto los antiguos regionalistas como los provincialistas estaban de acuerdo en que había que dotar a las SDR flamencas de un orga-

nismo de coordinación que podía muy bien ser el Consejo Económico Regional (GERV) aunque no se le concediese la posibilidad de promover iniciativas industriales por sí mismo más que a instancias de las propias SDR. Este papel del GERV fue recogido en el informe al Rey precedente al Real decreto de 2 de agosto de 1972.

Los proyectos de Estatutos de las futuras SDR fueron elaborándose a partir de un modelo común redactado por el GERV. Posteriormente se llegó a un acuerdo de principio entre las diputaciones permanentes de las provincias flamencas sobre algunos puntos concretos. El Estatuto-tipo preveía tres niveles de decisión en cada SDR con estricta paridad entre sector público y representantes sociales. Una Asamblea General y un Consejo de Administración donde cada partido estaría representado proporcionalmente en la parte correspondiente al sector público y un Comité de dirección de 16 miembros, donde la representación del sector público iba a estar determinada por la diputación permanente, completaban el esquema.

Los Consejos provinciales flamencos adoptaron los Estatutos de las SDR de sus provincias respectivas en el curso de los meses de mayo y junio de 1973. El Comité Ministerial de Asuntos Institucionales habiendo examinado los proyectos de estatutos de las SDR flamencas no dió su aprobación al volumen y la composición de la representación de los poderes públicos en el seno de sus órganos rectores.

Una vez solventados estos problemas los Estatutos de las SDR flamencas para el distrito de Hal-Vilvorde-Louvain (Brabante flamenco) y las provincias de Flandes Occidental, Flandes Oriental, Amberes y Limburgo fueron aprobados por decretos de 1º de marzo de 1975.

Los Estatutos de las sociedades de desarrollo provinciales flamencas tienen una configuración en cierto modo semejante a los de la SDR valona pero además son idénticos entre sí salvo algunos detalles de escasa entidad sin más que sustituir los nombres de las insti

tuciones que forman parte de sus órganos directivos en cada provincia.

Los componentes de las SDR flamencas se dividen en públicos y privados. En el sector público están representados la provincia, los municipios más importantes y las asociaciones intermunicipales de desarrollo. En el sector privado están por una parte los delegados de la provincia respectiva de las organizaciones de la industria, de las grandes empresas no industriales, de las clases medias y de la agricultura y, por otra, los representantes de las organizaciones de trabajadores.

El sector de derecho público debe ser mayoritario en todos los órganos de la sociedad y dentro de él deben tener preponderancia los representantes de la provincia. A diferencia de la SDRW donde únicamente está presente la provincia dentro del sector público aquí se destaca la participación del resto de entidades públicas presentes, municipios e intermunicipales de desarrollo.

Las tareas encomendadas son las recogidas en la ley de 15 de julio de 1970 que se reproducen literalmente en los estatutos: estudio general de la concepción y de la promoción del desarrollo económico en su ámbito de actuación; inventario de las necesidades regionales y datos útiles para la elaboración y ejecución del plan regional; su gestión, impulsión y coordinación de las actividades económicas, de la ordenación del territorio de los equipamientos sociales y de la infraestructura regional; posibilidad de expropiar, vender, arrendar, equipar o aportar cualquier inmueble para acelerar o ampliar las inversiones privadas o públicas previstas en el Plan; realización de expropiaciones, obras o cualquier misión de orden técnico por delegación y a expensas del Estado, la provincia o los municipios; puesta en marcha directa de proyectos industriales en caso de carencia de sector privado y con el apoyo técnico y financiero de la SNI y de la SRI pertinente. Ante la existencia en las provincias flamencas de sociedades intermunicipales de desarrollo que cubren casi todo el territorio se esta--

blecía que las SDR deberían cuidar de la coordinación y asegurar la cooperación con estas entidades. Pero como en este caso se trata de sociedades de ámbito provincial se prevé también la coordinación y la cooperación técnica de cada una con una o varias de las restantes SDR de la región flamenca a través del Consejo Económico Regional para -- Flandes (GERV).

Los órganos directivos y de control de las SDR flamencas -- son la Asamblea General, el Consejo de Administración, el Comité de -- Dirección y el Colegio de Comisarios. La Asamblea General representa al conjunto de los miembros de la SDR y es el supremo órgano decisio-- rio. El número de representantes es variable desde los 95 de la socie-- dad de Flandes Occidental a los 61 de la de Limburgo. La representa-- ción socio-económico es de igual número a excepción de la SDR de Lim-- burgo en la que se compone de 30 miembros (15 representantes de las -- asociaciones patronales y 15 de las asociaciones de trabajadores). En el resto tiene 40 miembros repartidos por mitad entre las asociacio-- nes de empresarios y de trabajadores. En la representación del sector público que es muy variable en número, destaca la delegación de la -- provincia que es siempre superior a la mitad de este tramo y que se -- completa con la representación de los municipios y de las Sociedades Intermunicipales de desarrollo.

Las Asambleas Generales de las distintas SDR deben aprobar anualmente el informe de actividad, el informe financiero y las cuentas de cada ejercicio, así como sobre la idoneidad de la tarea des-- arrollada por los administradores y comisarios.

Los Consejos de Administración tienen también una composi-- ción variable en cuanto al número de sus miembros desde un máximo de 53 a un mínimo de 29. Al igual que en la Asamblea General el predominio es de los representantes del sector público y dentro de éste de -- los de la provincia. Se establece para las votaciones que los repre-- sentantes públicos deben estar siempre en mayoría para que las delibe--

raciones del Consejo sean válidas.

En algunas de las SDR existe la obligación explícita durante el primer mes de cada ejercicio por parte del Consejo de Administración, de presentar a la Asamblea General un informe sobre sus actividades en el curso del ejercicio transcurrido así como el informe financiero y las cuentas de ese ejercicio. Una vez aprobados, la Asamblea envía una copia al Gobierno, al GERV y a la diputación permanente del Consejo Provincial. A mediados del ejercicio se entrega a estos mismos organismos un informe sobre la situación de la sociedad y sus actividades durante el semestre mencionado, las perspectivas existentes y las acciones a emprender. En otras SDR esta obligación queda al arbitrio de los órganos provinciales y regionales que pueden solicitar información en un momento dado.

Para llevar a cabo la gestión diaria y tomar las decisiones pertinentes, cuando intervienen razones de urgencia, cada SDR está dotada de un Comité de Dirección. El número de sus miembros también es variable aunque en este caso hay solo dos pautas. En la primera que engloba a dos sociedades (Brabante flamenco y Amberes) hay 17 miembros de los que nueve representan al sector público y ocho al privado. Según la segunda que rige a las restantes (Flandes Occidental, Flandes Oriental y Limburgo) el número es de 13 siendo siete representantes de la provincia, los ayuntamientos y las intermunicipales y los seis restantes delegados de empresarios y trabajadores.

El control interno de las operaciones se lleva a cabo por medio de un Colegio de Comisarios que no estaba presente en la SDR valona ni en la de Bruselas-Capital. Los comisarios son nombrados por la Asamblea General entre los representantes del sector público y del sector privado con mayoría del primero. Además el Colegio debe tener entre sus componentes al menos un miembro del Instituto de Revisores de empresas que no tendrá derecho a voto y que someterá a la Asamblea General un informe separado sobre la sociedad.

Los comisarios tienen un derecho ilimitado de información y control sobre todas las operaciones financieras de las SDR y pueden examinar los libros, la correspondencia, las actas y, en general, todos los documentos. Un mes antes de la reunión anual de la Asamblea General, el Colegio de Comisarios entrega su informe a los administradores. Este informe debe contener ineludiblemente los elementos necesarios para poder juzgar como los estatutos y las prescripciones legales son cumplidas y deben figurar además todos los datos relativos al balance y al resultado del ejercicio transcurrido. El Colegio tiene obligación de poner a la Asamblea General al corriente del resultado de su misión y además puede convocarla de manera extraordinaria ante el requerimiento de los dos tercios de sus miembros.

Para llevar a cabo las misiones encomendadas por el legislador, las SDR flamencas cuentan como las otras entidades de su especialidad con los subsidios de funcionamiento otorgados por el Ministerio de Asuntos Económicos del capital social, los préstamos que contraten y sus propios beneficios. Resulta curioso que al contrario de lo que ocurre en las SDR de Valonia y de Bruselas se citen en primer lugar los subsidios de funcionamiento lo cual puede considerarse más realista -- respecto a su importancia si tenemos en cuenta la exigüidad del capital de estas entidades. Aunque la cifra es variable en todas las sociedades se le fija un tope máximo de 50 millones de francos belgas estando situado en realidad a niveles muy inferiores de alrededor de la décima parte. Si comparamos estas cifras con las de la Sociedad Regional de Inversión de Flandes vemos que esta entidad está planteada para actuar en parte con su propio capital mientras que las SDR dependen totalmente de las subvenciones de los órganos gubernamentales.

Respecto a los empréstitos y préstamos diremos que las SDR pueden solicitar y obtener mediante un convenio previo la garantía del Estado y de la provincia respectiva para cubrir los riesgos de reembolso del principal y los intereses.

Además de a los Estatutos respectivos, las SDR de Flandes - están sujetas a la normativa general de estas entidades en cuanto al - control por parte del Comisario y del Inspector Financiero nombrados - por el Gobierno. También se les autorizó a constituir grupos de estu-- dio para los análisis previos a la inversión, a tomar participaciones y a adquirir acciones y obligaciones. La posibilidad de crear empresas en solitario ante la carencia de promotores privados interesados debía partir de la aplicación de un procedimiento de prueba que reuniese las garantías suficientes.

Resulta muy problemático pronunciarse sobre la actuación de las SDR implantadas en Flandes por varias razones. En primer lugar por que su operatividad real no alcanza más allá del año 1978 con lo que - resulta difícil aventurar un juicio definitivo sobre una actuación que no ha pasado en general de ensayos y tanteos diversos, muchos de los -- cuales no hay llegado a cuajar. Por otra parte la heterogeneidad de -- las provincias sobre las que actúan y especialmente el diverso talante con el que han encarado las tareas encomendadas los distintos equipos de gestión hacen que los resultados aparezcan con un carácter muy di-- vergente. A pesar de ello y por la razón anteriormente apuntada no resulta adecuado un estudio en profundidad de cada una de las sociedades y de su actuación singular. En este caso parece que su virtual desaparición, sustituidas por la Sociedad Regional de Inversión de Flandes, de-- jará muchas menos pruebas de su posible utilidad debido al escaso pe-- riodo de funcionamiento pleno que se les ha permitido.

En primer lugar las SDR han tratado de recoger las necesida-- des de sus respectivas provincias para reflejarlas en el Plan regional que cubre el período de 1981-1985. En este repertorio se han captado - todo tipo de demandas sociales en cuanto a las materias más diversas desde asistencia hospitalaria hasta actividades de ocio.

Estos inventarios provinciales han debido conjuntarse y coor-- dinarse para entregarlos a los órganos pertinentes a fin de que realiza--

./..

555.

sen la programación regional.

También han llevado a cabo la dotación de una serie de zoning industriales complementando en este campo tanto la actuación de las sociedades intermunicipales de desarrollo como la del Estado.

Como las SDR valona y bruselense las entidades flamencas -- han dedicado una gran parte de sus esfuerzos al equipamiento social es pecializándose en el estudio de la eliminación y reciclaje de los resi duos urbanos, la depuración de las aguas ya utilizadas y la calefac- ción de los núcleos de población.

Otro campo de actuación de gran relevancia ha sido la prestación de asistencia técnica a los empresarios incluyendo los asesoramientos así como las tareas de negociación y de mediación entre empresas y los esfuerzos de reestructuración industrial.

El apoyo financiero a las empresas de cada provincia se ha realizado por medio de la toma de participaciones sin utilizar la posi bilidad de concesión de créditos. En el escaso período en que las SDR flamencas han cumplido esta actividad y que no supone más de dos ejercicios el monto de sus intervenciones ha supuesto unos 300 millones de francos belgas.

Al igual que ocurrió con la SDRW, las Carteras de Valores de las SDR flamencas han sido traspasadas a la Sociedad Regional de In- versión de Flandes (SRIF) por medio de un protocolo en el que se estableció su cesión gratuita. En este protocolo se establecía que las par ticipaciones y realizaciones llevadas a cabo por las SDR desde su fe-- cha de constitución y antes de la creación de la SRIF serían trans feridas íntegramente desde esta última fecha a la nueva sociedad. La - transferencia debía ir acompañada de un informe financiero completo in cluyendo el último balance y un estado de situación contable actualiza do de cada una de las empresas participadas. De esta regla se exceptua

./..

ron los grupos de estudio e investigación para la constitución o la --
reorganización de empresas y las intervenciones y realizaciones en --
los aspectos no concurrentiales.

El acuerdo fijó las relaciones entre la SRI y las SDR flamencas estableciendo que la primera puede acudir a una o varias de --
las segundas para recabar estudios o la recopilación de intervencio--
nes que estime necesarias para sus intervenciones financieras o de --
gestión. La SRIF puede formar con una o varias SDR, y si es necesario
otras entidades órganos comunes de información.

En este contexto las SDR flamencas se configuran de manera
clara como una especie de grupo de estudios e investigación al servi-
cio de la SRI perdiendo toda iniciativa propia y con ello su carácter
de sociedades de desarrollo.

Ante las amenazas presupuestarias recibidas las SDR han de-
bidoceder a su desmantelamiento y pasar a realizar por cuenta de la -
SRIF tres tipos de tareas. a) Investigación sistemática de las posibi-
lidades de los proyectos que llevará a cabo posteriormente la SRIF; b)
Estudio de cualquier cuestión referente a la economía industrial, re-
gional y sectorial propuesta por la SRIF; c) Estudio de las medidas -
que pueden preparar la realización de los proyectos aceptados por la
SRIF.

A fin de hacer menos directa esta dependencia entre las --
SDR flamencas y la SRIF y menos amarga la virtual anulación de las --
primeras se creó un Consejo Regional de Coordinación en el que están
presentes miembros de ambos tipos de entidades conjuntamente con los
representantes de la Oficina de Promoción Industrial. La presidencia
de este Consejo se atribuye lógicamente al que ocupe este mismo cargo
en la SRIF.

A pesar del vaciado total de contenido sufrido por las SDR

los poderes públicos no se atreven a declarar su extinción pura y simple por las grandes protestas que tal acción acarrearía en los medios regionales. En la actual política belga en la que los responsables gubernamentales intentan tomar las menos decisiones posibles para no -- desestabilizar más la situación de las diversas zonas del territorio la agonía de las SDR flamencas puede prolongarse de forma indefinida.

c) La Sociedad del distrito de Bruselas (SDRB)

Con motivo de la creación de la SDR valona y de las SDR flamencas que englobaban las porciones francófona y neerlandófona del -- Brabante se había planteado indirectamente la posibilidad de instituir una SDR que englobase la aglomeración de Bruselas, que quedaba al margen de las anteriores iniciativas.

La opinión del Consejo Provincial de Brabante (CPB) (Sección de representantes bruselenses) tras numerosos debates se definió en favor de una SDR competente para toda la circunscripción electoral de Bruselas aunque no se llegase a un acuerdo respecto al destino de Hal-Vilvorde. En cambio el Consejo Económico Regional para Brabante -- (CERB) emitió su parecer de que el ámbito de la futura Sociedad de -- Desarrollo Regional de Bruselas debía limitarse al distrito administrativo de Bruselas-capital. Los partidarios de una sola sociedad para el Brabante que sostenían que no resultaba viable económicamente -- reducirla al distrito de Bruselas y que debían marginarse los conflictos lingüísticos para pensar en una región geográfico-económica razonable fueron obviados puesto que las consideraciones políticas eran -- en todo caso las predominantes.

Lo único que se consiguió en este aspecto fue que se previera la coordinación de las distintas SDR operantes en el territorio -- brabantón por medio del CERB incluyendo a la entidad valona en cuanto que englobaba el Brabante francófono.

Finalmente el 31 de julio de 1972 el Gobierno adoptó para - Bruselas la solución de una SDR de aglomeración imponiéndose la tesis de la CERB sobre la sustentada por la CPB.

Debemos tener en cuenta que los 19 municipios de la aglomeración bruselense habían tenido como característica casi insólita el no estar bajo el ámbito de una intermunicipal de desarrollo económico hasta fechas muy recientes. Para colmar esta laguna dos instituciones concurrentes fueron creadas en 1972 la Intermunicipal Bruselense de Desarrollo y la Agencia Bruselense de Expansión Económica. Esta dupli- cación solo puede explicarse teniendo en cuenta el entrecruzamiento - de motivos lingüísticos, políticos e incluso electoralistas existen-- tes que, aunque afectan a todo el país, inciden de manera mucho más acu-- sada en Bruselas-capital.

La Intermunicipal bruselense llamada Intermunicipal Simonet por el nombre de su promotor fue aprobada por el Consejo Provincial - de Brabante el 4 de julio de 1972 y a ella se adhirieron 9 ayuntamien-- tos de la aglomeración de Bruselas, rechazándola 4 y no habiendo toma-- do posición 6. Como esta entidad se había creado sin el consentimiento de algunos de los partidos políticos y de las autoridades de la -- aglomeración estas últimas instituyeron como respuesta la Agencia Bru-- selense de Expansión Económica el 20 de diciembre de 1972. Esta agen-- cia estaba encargada de estudiar los problemas planteados por la ex-- pansión económica de la aglomeración y preparar soluciones para favo-- recer su desarrollo coincidiendo en lo esencial con la primera enti-- dad creada que era una IDE típica.

Ante lo absurdo de esta duplicación de entidades con idénti-- ca finalidad se intentó su fusión reuniendo a los representantes de - ambas instituciones hasta que se llegó a un acuerdo de principio en-- tre ellos. En este acuerdo se establecía que ambas entidades serían - sustituidas por la SDR de Bruselas en cuanto ésta fuese creada y que el poder provincial no podría representar el mismo papel en ella que

en las otras SDR. De hecho ninguna de las dos entidades de desarrollo ha llegado a iniciar sus operaciones.

El acuerdo político firmado por representantes de los órganos de la aglomeración de Ayuntamientos afiliados a la Intermunicipal y de la diputación de Brabante preveía además la configuración detallada de los órganos de gestión de la futura SDR. Esta previsión suponía el diseño de la Asamblea General, del Consejo de Administración y de un Comité de Conciliación tanto respecto al número de sus componentes como al reparto de medios entre los representantes del sector público y de los intereses socioeconómicos. El pacto político que representaban estas configuraciones no fue fácilmente aceptado por todos los intereses implicados en el distrito de Bruselas que propusieron una numerosa serie de enmiendas.

La Diputación permanente de Brabante transmitió al Consejo provincial el proyecto de Estatutos de la SDR bruselense junto con las proposiciones de enmiendas en favor de la paridad lingüística en los órganos de la sociedad y el modo de designación de los representantes socioeconómicos que debían integrarse en aquéllos.

Una vez solventadas todas las enmiendas presentadas, los Estatutos fueron aprobados por el grupo de Consejeros bruselenses de Brabante, por el Consejo de la aglomeración de Bruselas, por los Consejos municipales de la aglomeración bruselense y finalmente por el Comité Ministerial de Asuntos Institucionales. La aprobación gubernamental no se llevó a cabo sin algunas modificaciones como la puntualización de que si bien la SDR era por el momento el órgano de ejecución de la política económica regional se dejaba la puerta abierta a una futura sociedad regional de inversión. El resto de las alteraciones se referían a la elección de los miembros de los órganos de gobierno que era el problema más preocupante para los sectores políticos.

Finalmente un decreto de 16 de julio de 1974 aprobaba los -
Estatutos de la sociedad de desarrollo regional para el distrito de -
Bruselas-capital.

La norma básica de la SDR bruselense aunque semejante a los
Estatutos de la SDR valona y a las SDR provinciales flamencas tiene -
una serie de especialidades para tratar de adaptarse a las caracterís
ticas del distrito metropolitano. Entre ellas está la cifra de capi--
tal, la relación de funciones a realizar que son más amplias puesto -
que incorporan las propias de las intermunicipales de desarrollo y la
especial composición y actuación de los órganos de gobierno.

El capital social de la SDRB se fijaba en la cifra de 5,7 -
millones de francos belgas de los cuales un tercio fue suscrito por -
la provincia de Brabante, un tercio por la aglomeración bruselente y
el tercio restante por los municipios de esta aglomeración: Anderlecht,
Anderghem, Berchem-Sainthe-Agathe, Bruselas, Etterbeek, Evere, Forest,
Ganshoren, Ixelles, Jette, Kockelberg, Molenbeek-Saint Jean, Saint-Gi
lles, Saint-Josse-ten-Noode, Schaerbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort,-
Woluwe-Saint Lambert y Woluwe-Saint Pierre.

La sociedad bruselense tiene las competencias de las SDR re
cogidas en la ley de 15 de julio de 1970 en apoyo de la promoción del
desarrollo económico regional: realización del inventario de las nece
sidades y datos útiles para llevar a cabo la programación; poder gene
ral de sugestión, de impulsión y coordinación de las actividades pro-
ductivas, de la ordenación del territorio, de los equipamientos socia
les y de las infraestructuras regionales; autonomía para expropiar, -
equipar, alquilar o aportar inmuebles y comprometer acciones concre--
tas susceptibles de acelerar o amplificar las inversiones privadas o
públicas previstas en el plan por sí misma o por delegación del Esta-
do y posibilidad de poner en ejecución los proyectos sugeridos por la
OPI.

Como la puesta en marcha de la SDRB vino a anular la exis--

tencia de las efímeras e inoperantes intermunicipales bruselenses en -- los Estatutos de la primera no se recoge la coordinación de las segun-- das sino que se trata de que la sociedad regional realice las tareas -- que en el resto del territorio belga llevan a cabo las sociedades inter municipales de desarrollo (*).

Esta faceta se centra en el campo de la ordenación del territorio dentro de la cual la sociedad puede: a) proporcionar a las partes asociadas, a petición de éstas, asesoramiento en lo referente a la orde nación del territorio regional, la ordenación y equipamiento de los territorios municipales y especialmente: el trazado de planes de ordenación de toda clase, la selección de terrenos, para establecimiento de -- industrias y de viviendas, la construcción de edificaciones y servicios de interés público, los problemas generales de reconversión que tengan implicaciones sobre la ordenación del territorio, la circulación, la -- evacuación y el tratamiento de las aguas previamente utilizadas, la con ducción y la distribución de energía y de agua, la parcelación, la con centración parcelaria, etc.; b) establecer, a petición de los asociados y sobre base contractual los proyectos de planes de ordenación de cualquier tipo; c) para las autoridades que lo soliciten y sobre base con tractual puede actuar como consejero técnico en lo que concierne al establecimiento de proyectos y la ejecución de obras públicas en materia de carreteras y edificaciones; d) a petición de terceros, en base a un contrato previamente aprobado por las autoridades municipales, establecer proyectos de urbanización.

También en materia de vivienda y construcción en general se -- le atribuyen una serie de funciones específicas: a) adquirir, enajenar, intercambiar, equipar, alquilar terrenos y edificios con la finalidad -- de promover el equipamiento económico, urbanístico y social en el cua-- dro de los programas de desarrollo del Plan y la ordenación del territo-- rio; b) construir, adquirir o enajenar viviendas, edificios e instala-- ciones de cualquier naturaleza conforme a los objetivos de la Sociedad.

(*) L.D.BERNARD. La SDRB et l'avenir économique bruxelloise. L'Entre-
prise et l'Homme n° 3. Bruselas, marzo, 1978

Esta misión de dotación de infraestructura encomendada a la SDRB y que la acerca a sus homónimas italianas, en cuanto que desempeña una función pública que corresponde a una sociedad intermunicipal de desarrollo, tiene un tratamiento especial y diferenciado. La prestación de esta función se lleva a cabo en una sección separada de la -- que recoge la actividad normal de la SDR con cuentas diferentes y con la atribución proporcional de los gastos comunes.

La concepción de sus tareas en este campo es por otra parte muy amplia comprendiendo la infraestructura urbanística, productiva y social y la construcción de viviendas. En cuanto a la realización de estas actividades está sujeta a la legislación básica que regula las intermunicipales y las sociedades de equipamiento económico regional además de a las normas propias de las SDR.

Los órganos de gestión regulados en los Estatutos son la -- Asamblea General y el Consejo de Administración. Para complacer a los diversos intereses en pugna estos órganos se diseñaron con un gran número de miembros. Así la Asamblea General está compuesta por 96 representantes efectivos designados por los consejeros provinciales de la sección bruselense del Consejo Provincial de Brabante (16), por la comisión de contacto entre la Conferencia de Alcaldes y el Colegio de la aglomeración teniendo en cuenta que habrá, al menos, un representante de cada uno de los 19 municipios (32) y por las organizaciones representativas de los trabajadores (24) y de los empresarios (24) -- que tienen representación en el Consejo Nacional del Trabajo.

La Asamblea General se reúne al menos una vez al año en el primer trimestre del ejercicio para deliberar sobre la memoria, balance y cuentas de pérdidas y ganancias del ejercicio anterior y acerca de la idoneidad de la gestión de los administradores de la SDR.

La sociedad está dirigida por un Consejo de Administración de 24 miembros designados por y en el seno de la Asamblea General: 12

son elegidos bajo presentación conjunta de la Diputación permanente - de Brabante y de la Comisión de Contacto entre la Conferencia de Alcaldes de la aglomeración bruselense y el Colegio de la Aglomeración de Bruselas teniendo en cuenta que la provincia, la aglomeración de Bruselas y el conjunto de municipios de la aglomeración deben estar representados al menos por dos miembros. Los 12 restantes son designados por mitad por las representaciones de trabajadores y empresarios.

El presidente y el secretario general o el secretario general adjunto del Consejo Económico Regional de Brabante o sus delegados pueden asistir a las reuniones del Consejo de Administración con voz pero sin voto. Esta posibilidad tiene como fundamento la coordinación de todas las entidades de promoción y desarrollo operantes en la región de Brabante por medio del Consejo Económico Regional.

Tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Administración las resoluciones deberán ser tomadas por mayoría de votos en cada uno de los dos grupos representantes del sector público y de los intereses socioeconómicos. Si esta doble mayoría no era alcanzada, o a petición de los representantes socioeconómicos, se recurriría a los buenos oficios de un Comité de Conciliación. Este Comité se componía de una representación paritaria y tenía al frente al presidente del Consejo Económico Regional de Brabante.

Las excesivas precauciones adoptadas de cara a la toma de decisiones por parte de los órganos directivos pueden resultar paralizantes para la marcha de la sociedad de desarrollo pero fueron exigidos por la peculiar composición política de los organismos de los que formaban parte ambos grupos de representantes. En cambio los Estatutos no señalaban como necesaria la existencia de un Comité de Gestión ni de un Consejo Técnico que asesorase a los miembros del Consejo de Administración admitiendo en este punto una amplia libertad para diseñar tanto los órganos especializados para llevar a cabo las operaciones de la sociedad como los posibles Comités Consultivos especializa-

dos.

La estructura interna finalmente adoptada se compone de unos servicios generales al frente de los cuales se halla el Director de la entidad y unos servicios específicos en número de cuatro: Planificación financiera y económica, Servicio Técnico, Ordenación del territorio y vivienda y Promoción de empresas. El número total de empleados en 1979 era de diecinueve.

Pero la SDRB ya estaba sujeta en la fecha de su promulgación al decreto de control de las sociedades de desarrollo de 29-9-1973. Esta normativa suponía el nombramiento de un Comisario del Gobierno y un Inspector de Finanzas para llevar a cabo controles de oportunidad y financiero respectivamente. El Comisario debía cuidar de que los órganos de la SDR no tomaran decisión alguna contraria a las disposiciones vigentes asistiendo a todas las reuniones de los mismos. Asimismo podía ejercer recursos contra las decisiones de las sociedades de desarrollo con efecto suspensivo.

El inspector de finanzas controla la regularidad de las operaciones financieras y contables así como su adecuada imputación presupuestaria. Con motivo de que el Consejo de Administración de la SDRB decidió aprobar la iniciación del procedimiento de compra de unos terrenos determinados para acondicionar una zona industrial el Comisario -- del Gobierno presentó un recurso contra esta decisión. El recurso interpuesto prosperó siendo anulado el acuerdo por un Real Decreto con -- motivo de que la SDRB no había solicitado al Ministerio de Finanzas -- autorización para contratar los préstamos pertinentes. El Consejo de -- Estado anuló el Real Decreto considerando que en virtud de la ley de -- 15 de julio de 1970 "las SDR son organismos de derecho público dotados de personalidad jurídica, que gozan de autonomía para la consecución -- de sus fines para los que han sido instituidos y que actúan sin la colaboración y el control del Gobierno por lo que la tutela de éste sobre las SDR no puede ejercerse más que bajo la forma de aprobación de

estatutos y autorización de préstamos contratados por ellos". El Rey no es competente para anular la decisión controvertida pues la ley de 15 de julio de 1970 no le autoriza a ejercer este control. Como consecuencia de ello el Comisario está, en derecho, desprovisto de todos sus supuestos poderes.

Pero el Gobierno estaba dispuesto a controlar a las SDR -- por cualquier medio y a la vez que hacía pesar en la balanza la amenaza de privarlas del subsidio anual de funcionamiento reforzó este control implicando en él a otros miembros de la Administración pública. Cada año antes del primero de noviembre el Gobierno comunica a cada SDR el montante de su subsidio de funcionamiento para el año -- presupuestario siguiente. La sociedad debe fijar su presupuesto de -- ingresos y gastos en los cuarenta y cinco días siguientes transmi -- tiéndolo antes del primero de enero al Comisario y al Inspector de -- Finanzas.

El control de estos órganos unipersonales en el terreno de las dotaciones se completa con el ejercido a través del estatuto de personal de la sociedad aprobado por el Rey puesto que ningún nombramiento puede hacerse fuera de estas reglas.

Esta disposición añade al esquema de actuación de las SDR una norma respecto a las disponibilidades líquidas transitorias al -- establecer que se inviertan un valores emitidos o garantizados por -- el Estado o en fondos públicos cuya lista es decretada por el Ministerio de Finanzas. Este último puede ordenar otras formas para la colocación a la vista o a corto plazo de una parte de las disponibilidades. La regla anterior elimina el peligro de que las SDR puedan de -- dicarse a obtener altas rentabilidades sin riesgo depositando sus -- fondos en otras entidades de crédito en lugar de cumplir con su finalidad natural de promoción del desarrollo.

El decreto exige que tanto el Comisario como el Inspector

de Finanzas designados para la SDRB tengan el carácter de bilingües.

Como vimos ya para el resto de sociedades de desarrollo regional se trató de controlar a la SDRB de manera total para que se convirtiese en un engranaje más de la Administración. Fracasado ese intento -- por la vía jurídica se ha continuado insistiendo en el proceso de control haciendo pesar los argumentos de hecho que consisten en la amenaza de reducción o anulación de las dotaciones presupuestarias. Como ese -- control no pareció suficiente se ha intentado sustituir a la SDRB por una SRI que a diferencia de las otras regiones, en este caso, no ha comenzado aún a operar en Bruselas a pesar de estar prevista en la ley de 4 de agosto de 1978. Quizás la escasa actividad demostrada por la sociedad -- de desarrollo bruxelense y su dedicación a las tareas propias de una intermunicipal de desarrollo junto con una mayor docilidad respecto al poder político puedan asegurar su pervivencia.

En contraste con las otras SDR que han centrado su actividad en la promoción empresarial por medio de la toma de participaciones, la sociedad bruxelense se ha decantado hacia las tareas de construcción de infraestructura especialmente suelo industrial acentuando el carácter -- de intermunicipal de desarrollo que comparte con el de SDR (*).

En cuanto al aspecto de colaboración con la planificación regional la SDRB la ha realizado siguiendo la norma estatutaria el inventario de las necesidades de la zona donde actúa para la preparación del -- Plan 1981-85.

El Plan anterior, vigente en el quinquenio 1976-1980 no contó

(*) L.D. BERNARD. Qu'est-ce que la SDRB, que fait-elle pour l'entreprise bruxelloise?. Bulletin Officiel de la Chambre de Commerce de Bruxelles n° 6. Bruselas, 20 octubre 1977.
La Société de Développement Régional de Bruxelles et la sauvegarde des implantations industrielles. Bulletin Officiel de la Chambre de Commerce de Bruxelles. Bruselas, 20 febrero 1977.

con la colaboración de la SDR puesto que esta entidad aún no era operativa encargándose en aquella época de realizar el inventario, el Secretario General del Consejo Económico Regional de Brabante (CERB) en colaboración con la sección regional de la Oficina del Plan. De todas formas en la preparación de la planificación vigente la SDR no ha actuado sola. Los dos organismos que elaboraron el Plan anterior han colaborado bajo su supervisión con lo que se mantiene la continuidad y la participación de la SDR puede suponer con un carácter en principio más realista una posibilidad mayor de eficacia. A pesar de ello la relación de necesidades proporcionada por la SDR no pasa de ser un inventario inorgánico y poco concreto que se plasma en unas recomendaciones vagas a la Oficina del Plan y que ésta sólo ha articulado en una mínima parte. Debe recordarse que la SDR por la composición de sus órganos rectores debería ser un órgano relevante en la planificación regional, puesto que es, en teoría, representativa de todos los intereses tanto económicos como sociales.

La toma de participaciones en empresas no ha representado una labor apreciable en la actividad de la SDR bruselense puesto que sólo ha intervenido en la creación de dos empresas la más importante de las cuales es una cooperativa denominada Centro Europeo de Importación y la otra, de pequeño tamaño, trata de desarrollar una tecnología de punta. Ambas están participadas también por la Sociedad Nacional de Inversión y en ambos casos la SDRB está representada en los Consejos de Administración por un delegado.

Esta actuación de carácter marginal no parece destinada a incrementarse en el futuro estando la SDRB dedicada fundamentalmente a las tareas de construcción de infraestructura previa a la implantación industrial.

La SDRB, que forma parte de la Comisión de Reestructuración de Empresas en dificultades del distrito, se ha mantenido al margen de las llamadas tareas de salvamento a pesar de las presiones recibidas

de las autoridades en este sentido. Su único apoyo en este campo ha -- consistido en la ayuda a la preparación de los dossiers de estas empresas y su introducción en los departamentos e instituciones pertinentes para que recibiesen una posible ayuda.

En el aspecto de asistencia técnica sus intervenciones se -- han diversificado bastante aunque las peticiones principales se han referido a las posibilidades de ayuda en el campo de la expansión económica, la problemática fiscal y la del empleo.

Las primeras indicaciones financieras tanto en materia de -- crédito como de estructura han sido facilitadas por la SDR a las pequeñas y medianas empresas. Además también ha apoyado a estas unidades de producción en cuanto a la formulación de los expedientes de petición -- de créditos u otras ayudas y su presentación a las autoridades correspondientes.

En colaboración con otras instituciones públicas o privadas, la SDRB ha indicado a las empresas los sectores y productos donde tenían más posibilidades a la vez que las ha apoyado con sus consejos derivados de un conocimiento profundo del tejido industrial bruselense.

Los servicios de asistencia técnica de la sociedad han proporcionado a numerosas empresas informaciones destinadas a guiarlas en su búsqueda de una empresa colaboradora a fin de lograr una unión, un acuerdo de cooperación o cualquier otra forma de actividad en común. -- Las empresas que han solicitado esta mediación pertenecen a los sectores de la industria química, de transformación metálica, de máquinas y material mecánico, de construcción eléctrica y electrónica, de industrias manufactureras y de servicios.

Las tareas de coordinación empresarial parecen haber resultado útiles a las pequeñas y medianas empresas de la zona bruselense por lo que cada vez existe una demanda mayor respecto a estos servicios de relación y asesoramiento.

También ha apoyado a las empresas de pequeña y mediana dimensión para la consecución de compromisos de contratación de las grandes unidades de producción con lo cual se completa la trama económica de la región y se favorece el empleo.

Como tareas delegadas por los poderes públicos, la SDRB ha realizado estudios sobre la posibilidad de establecer redes de calefacción urbana en Bruselas ha apoyado la constitución de un grupo de alta tecnología para la investigación y la aplicación industrial de los inventos ya realizados y se ha ocupado del proyecto de creación de una empresa mixta para la renovación de inmuebles antiguos con destino a viviendas sociales.

En este aspecto de prestación de asistencia que coloca a la sociedad de desarrollo bruselense como intermediario entre las instituciones proveedoras de tecnología y conocimientos organizativos y las empresas se sitúa la creación de las Comisiones mixtas SDRB-Universidades. Estas Comisiones, que corresponden a cada una de las dos Universidades de Bruselas, están compuestas por el Presidente, el Administrador-delegado, cuatro administradores y el Director General de la SDRB. Por parte de cada Universidad están presentes el Presidente del Consejo de Administración, el Rector y cuatro profesores. Estos órganos mixtos tratan de aproximar las tareas de investigación universitaria a su propio entorno empresarial y poner al servicio del desarrollo económico de la zona una serie de hallazgos de ciencia aplicada que resultarían inútiles sin esta posibilidad de intercambio.

La función más relevante para la SDRB y en la que ha llegado a estar verdaderamente especializada es sin embargo la que tiene por objeto la dotación de infraestructura y de manera particular la creación de suelo industrial. Esta especialización a la que la sociedad bruselense dedica la casi totalidad de sus medios financieros y humanos dejando el resto de las actividades encomendadas en un lugar marginal significa que se ha asimilado de manera total a las tareas

que las intermunicipales de desarrollo llevan a cabo con mejor o peor fortuna en el resto del territorio belga.

Dadas las características especiales del distrito de Bruselas en cuanto a congestión poblacional e industrial el problema de la implantación de nuevas empresas supone una intrincada tarea que solo puede resolverse con unos amplios estudios previos y una disciplina muy se vera en cuanto a la selectividad sectorial posterior.

Las empresas existentes en la actualidad se hallan dispersas en el conjunto territorial bruselense aunque algunas de ellas se encuen tren agrupadas en zonas especializadas. Parece necesario mantenerlas en su emplazamiento mientras no resulten nocivas para su entorno y a la vez crear zonas industriales nuevas permitiendo la reimplantación de las empresas existentes cuando su extensión no les permita permanecer en su situación inicial y el establecimiento de empresas nuevas respondiendo a una perspectiva de reestructuración económica regional.

Bruselas tiene por sus características propias de gran aglomeración urbana un suelo industrial muy escaso y por ende costoso por lo que la SDR ha tenido que recurrir a numerosos expedientes con el fin de abaratarlo y hacerlo asequible a las posibles empresas interesadas. Entre los mecanismos de abaratamiento se han utilizado la enfiteusis, la construcción de inmuebles industriales comunes y la renovación de las zonas industriales abandonadas.

La primera solución consiste en la aplicación de una figura jurídica denominada enfiteusis que supone la conservación en manos del sector público de la propiedad del suelo industrial permitiendo su uso a la empresa por un tiempo determinado y a un precio razonable. Para practicar esta política, tanto la SDRB como el presupuesto regional, de berán realizar un gran esfuerzo financiero a fin de adquirir el suelo necesario. En la actualidad esta posibilidad se encuentra en sus ini cios por las dificultades que entraña respecto a su financiación.

Otra posible salida para solucionar la necesidad de intensi-
ficación de las implantaciones productivas es la creación de edifi-
cios industriales comunes. En esta modalidad la SDRB construye siguien-
do las instrucciones de las empresas interesadas edificios industria-
les que permiten alojar varias empresas medianas o pequeñas en los di-
ferentes niveles. Aunque este procedimiento se encuentra aún en esta-
do de tentativa parece que la concepción de los inmuebles y su estan-
darización permitirán a la SDRB prever unos precios de realización --
competitivos.

La sociedad bruselense ha intentado otra solución alternati-
va que permitirá a las empresas implantarse en los emplazamientos in-
dustriales preexistentes pero que han sido abandonados por sus anti-
guos propietarios. Este proyecto supone no solamente conservar en su
primitiva función a los emplazamientos industriales sino ofrecer a --
los posibles promotores bruselenses unos precios menos elevados que --
los de los nuevos edificios. La sociedad de desarrollo ha realizado --
un catálogo sistemático de estas zonas para ofrecerlo a las empresas
interesadas a la vez que les presta ayuda para la renovación de los --
edificios y su nuevo acondicionamiento.

Para permitir a algunas empresas no polucionantes permane--
cer en su actual emplazamiento, teniendo en cuenta sus necesidades ine-
ludibles de obtener más espacio, la SDRB ha utilizado las facultades
que le confiere su legislación básica expropiando los inmuebles nece-
sarios para las ampliaciones después de intentar unos acuerdos razona-
bles con los propietarios.

En cuanto a la construcción de áreas o polígonos industria-
les la SDRB ha llevado a cabo una tarea selectiva teniendo en cuenta
tanto las características de la zona como las de los polígonos en fun-
cionamiento construídos por otras entidades dentro del área. Por esta
última razón los promocionados por la sociedad de desarrollo se cen--
tran en las empresas de carácter "científico" que significan escasa --

polución, con empleos muy cualificados y un alto valor añadido. El carácter científico de una empresa es apreciado por las Comisiones Mixtas SDRB-Universidad teniendo en cuenta una serie de criterios objetivos.

En las zonas industriales promovidas la SDRB con la colaboración del Presupuesto regional financia la construcción de las infraestructuras necesarias: viales, alcantarillado, tomas de agua, de - - electricidad, de telecomunicaciones, etc.

El apoyo ofrecido tanto por la SDRB como por el presupuesto regional es mayor cuanto más adecuada es la empresa respecto a las características de un medio urbano como el de Bruselas. Entre los sectores más apreciados están la electrónica, la mecánica de precisión, la informática, la química especializada, la ingeniería médica, etc. En materia de desarrollo constituyen elementos positivos todas las investigaciones que tiendan a favorecer el ahorro de energía, la recuperación y reciclaje de materiales y la creación de productos nuevos.

Como hemos señalado anteriormente resulta muy interesante - para el desarrollo de la zona de cooperación entre las empresas industriales de punta y la Universidad bajo la forma de acuerdos que intensifiquen la interpenetración de ambos favoreciendo la investigación - aplicada en la empresa. En Bruselas existen condiciones muy favora- - bles para este engranaje y la SDRB se ha preocupado especialmente de ello.

Además todo el sector terciario, orientado hacia el secundario y especialmente las empresas que aseguran el servicio y el mantenimiento de los equipos técnicos y las actividades complementarias a los sectores industriales son especialmente primadas por la SDRB. La sociedad de desarrollo bruselense ha estimado a este respecto que las empresas que necesitan grandes cantidades de suelo deben establecerse en otras regiones menos congestionadas donde pueden prestar un gran -

servicio al desarrollo pero que en la aglomeración de Bruselas se debe ser muy selectivo en este aspecto por las razones apuntadas.

En la actualidad está finalizado el polígono de Evere en sus tres emplazamientos (norte, sur y local), habiéndose dedicado las dos primeras zonas a la implantación de empresas científicas y la tercera a empresas industriales no polucionantes. Hay asimismo tres nuevas - - áreas en construcción por parte de la SDRB.

Si en la dotación de zonas industriales pueden encontrarse - los mejores logros de la SDRB no ocurre lo mismo en el campo de la vivienda donde su labor ha quedado inédita. Solamente una tímida colaboración con los ayuntamientos afectados en el caso de los proyectos de renovación urbana puede ser aducida en esta materia. Las razones de -- tal inhibición parecen centrarse en el deseo de especialización de sus escasos recursos financieros y humanos en la construcción de zonas industriales dejando a los órganos representativos regionales la inter-- vención en el problema de la vivienda y en la dotación de cualquier -- otro tipo de infraestructura social o asistencial en las que no ha intervenido en absoluto.

Observando los balances de los escasos ejercicios transcurridos desde que la SDRB ha sido operativa, la preponderancia de la actividad de dotación de suelo industrial se confirma definitivamente puesto que el activo está constituido en un altísimo porcentaje por terrenos y naves industriales. Los resultados obtenidos por la sociedad bruselense han sido positivos en todos los ejercicios transcurridos e incluso crecientes. Esta característica no es sin embargo muy representativa porque solo significa que no ha gastado totalmente los subsidios de funcionamiento que le fueron otorgados y es un indicio de su prudencia. Por otro lado cabe pensar que dadas las grandes necesidades del - distrito, en todos los órdenes y las posibilidades brindadas por la normativa legal de la SDR estas asignaciones resultaban ínfimas y que, como mínimo, debieron ser empleadas en su totalidad.

Como recapitulación de estas notas sobre la sociedad de desarrollo regional de Bruselas diremos que su limitación al distrito de la capital se ha debido a motivos políticos puesto que su ámbito es muy reducido para ser viable y no abarca una región geográfico-económica con suficiente espacio. Una característica muy destacada es la acumulación en una misma entidad de las funciones de SDR y las de sociedad intermunicipal de desarrollo que marcará de manera determinante sus actuaciones. Esta última faceta significa la posibilidad de intervenir en la ordenación del territorio en todos sus aspectos, en la construcción de viviendas y en la promoción de equipamiento económico urbanístico y social.

Los órganos de gestión (Asamblea General y Consejo de Administración) tienen gran número de miembros a fin de complacer a las diversas tendencias políticas, lingüísticas y económicas que se entrecruzan en la aglomeración de Bruselas que es quizás la zona más conflictiva del país. Además, las decisiones se toman por una doble mayoría de los representantes del sector público y de los intereses socioeconómicos con lo que es necesario el acuerdo de ambos grupos de representantes para la aprobación de un proyecto. Estas precauciones resultan una carga para el funcionamiento flexible de la sociedad pero fueron exigidas por razones políticas.

La supervisión del Comisario de Gobierno se reveló como contraria a las especificaciones de la normativa básica de las SDR precisamente respecto a una decisión adoptada por la sociedad bruselense. A pesar de que quedó jurídicamente demostrada la ilegalidad de estos controles, la Administración los ha seguido imponiendo utilizando el poder fáctico que le otorga el tener en su mano la posibilidad de reducir o anular los subsidios de funcionamiento de la SDR.

La colaboración con la planificación regional se ha limitado a continuar la elaboración del inventario de necesidades regionales que ya realizaban otros organismos y la participación en la promo

ción de empresas ha resultado episódica. Un mayor interés reviste su actuación en cuanto a la asistencia técnica y organizativa en la que destaca la ayuda en la preparación de los expedientes que las empresas presentan para lograr apoyos crediticios tanto de las entidades financieras privadas como de las públicas.

La tarea central de la SDRB ha sido, sin embargo, la dotación de infraestructura especialmente en la creación de suelo industrial. Además de preparar una serie de polígonos industriales con vocación predominantemente científica exigiendo a las empresas candidatas características adecuadas a la aglomeración de Bruselas ha arbitrado soluciones originales para conseguir el abaratamiento del suelo industrial. Estos mecanismos consisten en la enfiteusis, la construcción de inmuebles industriales comunes y la renovación de las zonas fabriles abandonadas. La enfiteusis supone la ocupación de suelo de propiedad pública por un plazo que puede llegar a los noventa - años y mediante la contraprestación de un canon moderado. Los inmuebles comunes se constituyen destinando cada planta a una de las pequeñas o medianas empresas peticionarias y según sus indicaciones previas. Por último, las zonas industriales abandonadas se renuevan con ayuda de la SDR y se acondicionan de nuevo para que puedan ser reutilizadas.

Tanto las SDRB como el Presupuesto Regional que colabora con ella en la consecución de esta política dan su preferencia a los sectores de investigación, no contaminantes con empleos cualificados y un alto valor añadido tales como la electrónica, la informática, la química especializada y la ingeniería médica. Además la sociedad de desarrollo pone un énfasis especial en la comunicación y colaboración entre la investigación universitaria aplicada y la empresa.

En cambio el campo de la vivienda en particular y en general la dotación de infraestructura urbanística, social y asistencial la labor de la SDRB ha sido inexistente.

Los resultados contables de la sociedad bruselense se han mostrado positivos debido a la política conservadora, prudente o inconsciente, según el punto de vista del observador seguida por esta entidad que ha dejado sin invertir una gran parte de los subsidios de funcionamiento obtenidos. Esta atonía demostrada en su labor y su carácter de intermunicipal de desarrollo junto con el pequeño volumen de sus recursos y sobre todo la docilidad de que ha dado pruebas respecto al control de la Administración pueden asegurar su pervivencia puesto que, de momento, la Sociedad Regional de Inversión de Bruselas no es operativa.

5. Las Sociedades Regionales de Inversión como sustituto de las SDR.

Cuando las sociedades de desarrollo regional llevaban un corto espacio de tiempo en funcionamiento y aún no podía juzgarse sobre su posible eficacia en las tareas encomendadas por el legislador, éste instituyó las Sociedades Regionales de Industrialización con unas funciones semejantes. La constitución de las SRI significa la desaparición virtual de las SDR a las que sustituyen en cuanto a sus cometidos específicos y especialmente respecto a la promoción empresarial.

El artículo 103 de la ley de reorientación económica de 4 de agosto de 1978 ha modificado la ley de 2 de abril de 1962 que instituía la Sociedad Nacional de Inversión (SNI) y las Sociedades Regionales de Inversión (SRI). Estas últimas que no se habían llegado a constituir nunca a pesar del mandato del legislador se revitalizan con esta nueva disposición y serán efectivas realmente, al menos, en Flandes y Valonia en 1980 y 1979, respectivamente, después de casi dos décadas de retraso.

Las SRI han sido creadas por los Comités Ministeriales de Asuntos Regionales de cada una de las regiones para asegurar la realización de los proyectos industriales. La que fue instituída en Valonia

Société Régionale d'Investissement de Wallonie-SRIW) tiene como fecha de constitución el 22 de octubre de 1979 mientras que la establecida en Flandes (Gewestelijke Investerings maatschappij voor Vlaanderen - GIMV o SRIF) fue constituida el 25 de febrero de 1980. El inicio de las operaciones de ambas se sitúa en el ejercicio de 1980 por lo que se trata de instituciones cuya reciente implantación no permite más que un estudio teórico de sus características estructurales sin profundizar en las actividades realizadas.

El ámbito de actuación de la SRIW es el de toda Valonia, - es decir, las provincias de Hainaut, Lieja, Luxemburgo y Namur además del territorio del distrito administrativo de Nivelles estando situada su sede en Namur. La GIMV cubre las provincias de Amberes, - Flandes Oriental, Flandes Occidental, Limburgo y el distrito administrativo de Hal-Vilvorde siendo administrada desde la ciudad de Amberes.

Las SRI son definidas por la ley como sociedades de interés público constituidas bajo la forma jurídica de sociedades anónimas y cuyo objeto es perseguir en el plano regional los mismos fines de la SNI, es decir favorecer el desarrollo económico, teniendo en cuenta los aspectos regionales de la política industrial.

El papel de las SRI es triple: a) apoyar la economía de la región a través de la creación, la reorganización o la ampliación de empresas privadas bajo la forma de sociedades de capital o de sociedades cooperativas; b) promover el desarrollo de la economía de la región por medio de iniciativas económicas públicas; c) llevar a cabo las misiones específicas confiadas por las Autoridades.

Como promotoras de empresas por su propia iniciativa las SRI pueden formar parte de asociaciones, grupos, sindicatos de estudios o de investigación, constituidos con vistas a la creación o la reorganización de empresas. También pueden aportar una parte del capi

tal en la constitución de la sociedad, tomar parte en los aumentos de capital o ejercer los derechos de suscripción preferente adquiridos - en calidad de accionista. La participación en el capital puede ser adquirida por suscripción o por cualquier otro medio legal.

Además pueden suscribir obligaciones convertibles o no en acciones o con derecho de suscripción y adquirir derechos de propiedad industrial.

Las tomas de participaciones están contempladas de manera muy amplia puesto que no se ponen topes de duración ni límites en el porcentaje. Además se recoge la posibilidad de colaboración formando parte de las asociaciones, grupos o sindicatos de estudios o de investigación que realicen los trabajos de preinversión. Como novedad interesante respecto a las funciones de otras sociedades análogas cabe -- destacar la mención expresa de los derechos de propiedad industrial -- cuya adquisición puede realizar la SRI y que son en muchos casos el -- punto de partida de la innovación tecnológica.

Para facilitar la tarea de las SRI en cuanto a la promoción de la economía de la región por medio de las iniciativas económicas -- públicas y a las misiones realizadas por delegación de los poderes públicos se les permite la creación de sociedades filiales. En el primer caso es decidida por el Consejo de Administración bajo reserva de aprobación por el Comité Ministerial de Asuntos de la región respectiva. En el segundo la creación de filiales es decidido directamente -- por el Comité Ministerial mientras que el nombramiento de sus administradores y de los representantes de éstos en el seno de las empresas en las que intervengan será propuesto por el Ministro que se encarga del presupuesto regional y el Ministro que tiene la economía regional entre sus atribuciones y aprobado por el Comité Ministerial para asuntos de Valonia o de Flandes respectivamente.

Por derogación de los artículos pertinentes de las leyes --

que regulan las sociedades anónimas, las SRI y cada una de sus filiales especializadas pueden constituir en solitario una sociedad anónima y suscribir en calidad de fundadores la totalidad de las acciones de esta sociedad. Asimismo pueden adquirir por medio de suscripción o de compra todas las acciones de una sociedad sin que ésta desaparezca y conservando el beneficio de la separación de patrimonios.

Durante el periodo en que las SRI o sus filiales especializadas sean el único accionista: a) las participaciones en la sociedad serán nominativas; b) no serán aplicables las cauciones respecto a -- los administradores y comisarios; c) el Consejo de Administración de las SRI o de sus filiales especializadas ejercerá las atribuciones de la Asamblea General de la Sociedad y las disposiciones de la legislación de sociedades sobre quorum de presencia y voto en las asambleas se aplicarán a las deliberaciones del Consejo en esta materia; d) las convocatorias, documentos e informes que en virtud de las disposiciones del derecho de sociedades se destinen a los accionistas previamente a las deliberaciones de la Asamblea General y las resoluciones de ésta serán transmitidos a los Ministerios de Finanzas y de Asuntos -- Económicos y depositados en el tribunal de comercio de la sede de la sociedad.

Como colaboradores de la Administración en el desarrollo regional las SRI pueden asimismo crear o colaborar en la creación -- de empresas bajo la forma de sociedades comerciales o en forma comercial bajo cualquier otra forma jurídica adecuada, tomar participaciones en tales empresas e intervenir en su gestión.

Para la realización de este objetivo pueden por medio de -- aportaciones, de cesiones, de participaciones, de fusiones, de escisiones o por cualquier otro método, tomar parte en asociaciones, sindicatos y sociedades y adquirir derechos de propiedad industrial, realizar compromisos con empresas y cualquier operación financiera o inmobiliaria referida directa o indirectamente a este objetivo o que pue-

da favorecer su realización. Las SRI pueden especialmente a este respecto comprar, vender, arrendar o gestionar cualquier tipo de bienes mobiliarios e inmobiliarios.

También como entidades de promoción de las iniciativas empresariales del Gobierno las SRI tienen un amplio espectro de posibilidades en cuanto a su actuación. Entre ellas tomar participaciones en las empresas sin limitación alguna e incluso participar en su gestión.

Además las sociedades regionales de inversión se configuran como brazo ejecutivo de las autoridades regionales y del Estado en lo referido a la región. Los Estatutos encargan a las SRI de todas aquellas misiones que les sean conferidas por leyes especiales o por el -- respectivo Comité Ministerial de Asuntos Regionales a la vez que los -- medios financieros necesarios para llevar a cabo estas misiones son objeto de un compromiso por parte del Estado. Cuando la actuación es decidida por el Comité Ministerial de Asuntos de cada una de las regiones el Consejo de Administración de la SRI es previamente consultado. Las SRI utilizan los mismos medios de acción para esta actividad que -- para las dos anteriores aunque las operaciones realizadas por cuenta -- de los poderes públicos deberán ser recogidas en contabilidad separada.

Como facilidad adicional se establece que las SRI podrán recurrir a los servicios de terceros para encargarles cualquier operación necesaria para la realización de su objeto y especialmente que no están sometidas a las reglas de contratación obligatorias para el sector público.

Los medios financieros con que cuentan las SRI para llevar a cabo una política tan amplia son su propio capital y la emisión de -- obligaciones o toma de préstamos. Para las actividades que realizan -- por delegación de los poderes públicos les son suministrados los fondos necesarios por estos mismos poderes.

En la actualidad el capital de la SRI de Valonia es de dos -

mil millones de francos belgas mientras que el de la SRI de Flandes es de mil trescientos millones. Este capital ha sido financiado por los presupuestos regionales respectivos mientras que las futuras ampliaciones no pueden ser suscritas más que por el Estado y las instituciones financieras públicas.

Teniendo en cuenta que en los primeros años de actividad las sociedades regionales de inversión no obtendrán rentabilidad puesto -- que las acciones suscritas en empresas nacientes necesitan un cierto -- tiempo de maduración habrían de dedicar una parte significativa del capital a los gastos de funcionamiento. Por ello en el caso de la SRIW -- el Comité Ministerial de Asuntos Regionales se ha comprometido a concederle durante los tres primeros ejercicios una subvención que cubra es tos gastos.

Las SRI pueden contratar préstamos y emitir empréstitos con obligaciones no convertibles, reembolsables y de una duración mínima -- de cinco años. Tanto los empréstitos como los préstamos se subordinan a la autorización del Ministerio de Finanzas que debe aprobar las condiciones de emisión y contratación respectivamente. Existe un tope para los recursos ajenos que viene señalado por la cifra de capital de -- las SRI más las reservas. Esta cifra puede ser sobrepasada únicamente con la autorización expresa del Consejo de Ministros.

El Rey puede conceder la garantía del Estado en las condicio nes que éste determine para el interés y la amortización de las obliga ciones a emitir por las SRI o por sus filiales especializadas y a los préstamos contratados por estas sociedades.

Además se establece que las sociedades en las que las SRI o sus filiales especializadas tomen una participación al menos de 100 mi llones tienen que tener un Comisario revisor nombrado por las socieda des regionales.

Para completar el esquema de creación de sociedades de cualquier tipo por parte de las SRI o de sus filiales se establece que podrán beneficiarse de la garantía del Estado para hacer frente a los -- riesgos inherentes a la creación o al desarrollo de una actividad nueva industrial, comercial o financiera cuando estos riesgos provengan -- realmente de la creación de una nueva empresa o de reconversión, reestructuración, la diversificación o la expansión de una empresa preexistente. Estas operaciones deberán además suponer riesgos importantes en los planos tecnológico, comercial o financiero.

Los Ministros de Finanzas y de Asuntos Económicos decidirán, caso por caso, la amplitud y las modalidades de la garantía del Estado. Además esta garantía que en cualquier caso se limita al principal invertido no podrá exceder del 80 por ciento del riesgo a cubrir y los -- posibles desembolsos serán imputados según los casos al presupuesto nacional o a los presupuestos regionales. Un convenio se firmará en cada caso entre los dos Ministros precitados y las sociedades en cuestión.

El Consejo de Administración de cada SRI debe asegurar la -- unidad de gestión y la coherencia de la política general de su propio holding formado tanto por las empresas filiales como por las sociedades creadas por éstas.

Esta amplitud con que se concibe la creación de sociedades -- filiales e incluso la promoción de otras iniciativas empresariales configura a las SRI como entidades tenedoras de empresas públicas al estilo del IRI italiano o del INI español, aunque sea al nivel regional.

El criterio fundamental que debe guiar al conjunto de empresas SRI es doble. En primer lugar el fomento de la economía belga a -- través de la puesta en marcha del Plan y la aplicación de la política industrial del Estado. En segundo término las reglas de buena gestión, industrial, financiera y comercial así como la obtención de una rentabilidad normal como cualquier empresa.

Resulta curioso añadir que es la SRI de Flandes la que recoge - expresamente en sus Estatutos la necesidad de una gestión sana para obtener unos resultados positivos mientras en los de la SRIW se insiste - por el contrario, en la consideración de la sociedad como un instrumento del Ejecutivo Regional Valón.

En caso de que los beneficios obtenidos por las SRI no permitiesen el reembolso de las obligaciones o de los préstamos así como de los pagos complementarios, el Estado le facilitará las sumas necesarias para cubrir la diferencia.

Como podemos observar el apoyo prestado por los poderes públicos a las SRI es total desde cubrir el riesgo de las empresas a promover hasta garantizar las obligaciones emitidas y los préstamos contratados e incluso cubrir los gastos de funcionamiento en los ejercicios iniciales. Esto se explica en parte porque estas sociedades configuran un instrumento típico de actuación de la Administración, la cual debe dotarlas de todas las ventajas.

Como en todas las sociedades anónimas el órgano soberano es la Asamblea General formada por los accionistas la cual elige al Consejo de Administración y a los tres Comisarios que deberán controlar su gestión. La Asamblea General recibe los informes presentados por el Consejo de Administración y el Colegio de Comisarios sobre las operaciones de las SRI y aprueba el balance, las cuentas de resultados, la gestión de los administradores y el control de los comisarios.

Finalizado el ejercicio, el Consejo de Administración debe -- elaborar un inventario que recoja los valores mobiliarios e inmobiliarios y las deudas activas y pasivas junto con un anexo en que se resuman los compromisos adquiridos. En esta misma fecha se prepara el balance y las cuentas de resultados separando cuidadosamente entre las distintas actividades encargadas a las SRI. El excedente neto del balance, una vez deducidos los gastos generales, cargas y amortizaciones se dedi

cará en un 5% a la reserva legal y otro 5% al reparto de dividendos en la sociedad valona mientras que en la flamenca se destinará 1/20 a la dotación de una reserva hasta que ésta alcance el 1/10 del capital. El resto será destinado según las decisiones de las respectivas Asambleas Generales.

La Asamblea General elige entre sus miembros y Consejo de Administración de amplitud variable (13 miembros en la SRIW y entre 3/7 en la SRIF) que representan al sector público y uno a la Sociedad Nacional de Inversión para lograr una coordinación permanente entre ambas entidades.

El Consejo de Administración tiene dentro de los límites -- marcados por la ley y los Estatutos de las SRI los más amplios poderes para emprender cualquier acto de administración útil respecto a la realización de su objeto. Cuando se trata de actividades realizadas por -- encargo de las autoridades el Consejo de Administración únicamente se ocupa de la ejecución o de la puesta en marcha de las tareas resultantes de las leyes especiales o de las decisiones ministeriales.

Para ejecutar la política dictada por el Consejo de Administración y asumir la gestión diaria y la dirección de las SRI se nombra un Comité de Dirección del que forma parte necesariamente el representante de la SNI.

La supervisión de las operaciones de las SRI es ejercida -- por un colegio de tres Comisarios designados por la Asamblea General -- de los cuales uno al menos deberá ser escogido entre los miembros del Instituto de Censores de Empresas. Los comisarios tienen un derecho -- ilimitado de control y examen de todas las operaciones pudiendo conocer los libros, la correspondencia, las deliberaciones y, en general, -- todos los apuntes contables.

El Consejo de Administración debe remitirles semestralmente

./..

585.

un estado que resuma la situación activa y pasiva de la SRI. Los comisarios, a su vez, deberán someter a la Asamblea General el resultado - de sus investigaciones con las propuestas que estimen convenientes y - concretar el modo como han controlado los inventarios.

En el caso de la SRI de Flandes a los Comisarios nombrados por la Asamblea General se ha añadido la figura del Comisario estatal que representa de manera conjunta los intereses de Estado y de la Región y es nombrado por el Gobierno a proposición del Ejecutivo Flamen-- co. Tiene derecho de veto sobre las decisiones de la SRI suspendiéndolas mientras adopta una decisión definitiva el Gobierno Central y tenien do acceso, para llevar a cabo esta misión, a todos los documentos de la Sociedad.

Un Comité de Orientación de la política de la SRIW especial mente en materia de empleo ha sido instituido en el seno del Consejo - de Administración. Está compuesto por miembros del Comité de Dirección y representantes de las organizaciones de los trabajadores. Este Comité se ocupa de la posibilidad de creación de empleo por parte de la -- SRIW. Cuando el empleo se encuentra amenazado en una sociedad dominada total o parcialmente por la SRIW el Comité de Orientación puede inter- venir tratando de solucionar los problemas que impiden su continuidad. En la sociedad flamenca no existe un Comité paralelo.

En cuanto a las relaciones de las SRI con otras institucio- nes diremos que se prevé una reunión anual al menos entre el Consejo - de Administración y el Comité Ministerial de Asuntos de cada una de -- las regiones.

Existe un Consejo de Administración que reúne a la SNI y -- sus filiales especializadas, a las SRI y sus filiales, a la Oficina de Promoción Industrial, la Sociedad Nacional de Crédito a la Industria y a representantes de los Ministerios de Finanzas, de Asuntos Económicos y a Ministros y Secretarios de Estado que tienen la economía regional

./..

./..

586.

en sus atribuciones.

Este Consejo delibera sobre las operaciones proyectadas por estas entidades respecto a las tareas de promoción del desarrollo emprendidas por el sector público y examina las relaciones de estas operaciones con la política industrial del Estado.

Las reuniones del Consejo tienen lugar como mínimo una vez cada dos meses y deben convocar a los gestores realmente responsables de las operaciones de los miembros siendo presididos por el representante del Ministro de Asuntos Económicos. Según la índole de los temas tratados pueden ser invitados representantes de otros Ministerios a las deliberaciones.

Se prevé que en el plazo de dos años el Consejo de Coordinación pondrá a punto un cuadro de directrices de política industrial general que será revisado anualmente.

Otro Consejo Regional de Coordinación se ha previsto entre la SRIF, las SDR de su zona y la Oficina de Promoción Industrial puesto que se ha decidido emplear a las SDR y a la OPI como asesores técnicos e industriales de la SRIF. En el caso de las Sociedades de Desarrollo Regional flamencas que han llegado a ser centros de estudios especializados en campos muy concretos tras su vaciado de cualquier posibilidad de actuación, este expediente parece salvarles de momento de su extinción inmediata. En cambio en Valonia no se ha llegado a ningún acuerdo de este tipo con la SDRW.

El problema del salvamento de empresas no iba a tardar en presentarse a las SRI como se presentó a sus antecesoras las SDR y con mayor motivo puesto que se instrumentó a las primeras con un carácter mucho más acusado de ejecutoras de la política regional del Gobierno y de los Ejecutivos Regionales.

./..

Para tratar de obviar esta dificultad que había producido graves inconvenientes en la gestión de las SDR e incluso enfrentamientos con las autoridades políticas, más preocupadas de las repercusiones sociales electorales que de mantener su equilibrio, se creó por ley de 15 de diciembre de 1978 un Fondo de Renovación Industrial (FRI). De -- todas formas y aun más acusadamente en este período de crisis la tarea de reconversión resulta tan ingente que resulta muy dudoso que una sola institución pueda resolver el problema aunque esté dotada de medios muy cuantiosos.

El FRI tiene como finalidad la participación en la financia ción de la prospección, de los estudios, de las transferencias de tec nología, así como de los prototipos relativos a los proyectos de recon versión industrial realizados en las zonas afectadas por dificultades estructurales de los sectores siderúrgico, textil y confección y de re paración y construcción naval. También puede intervenir en la financia ción de los proyectos de reconversión, preparados con su ayuda, en estos sectores.

El volumen total de las intervenciones del FRI no puede sobrepasar una cifra que resulta de multiplicar el número de empleos per didos a partir del primero de enero de 1976 en los tres sectores pro blema por 334.000 francos belgas. A este objetivo también colaborará -- el Fondo de Expansión Económica y Reconversión Regional con una inter vención suplementaria igual a la mitad de lo aportado por el FRI.

Las intervenciones del FRI en los proyectos de reconversión industrial son puestas a disposición de las SRI para que otorguen prés tamos recuperables ulteriormente cuando los proyectos alcancen una ren tabilidad normal. La forma y plazo de la devolución serán decididos -- por el Comité de Gestión del Fondo.

Las SRI tienen un papel preponderante en el funcionamiento del FRI puesto que éste no es en realidad una entidad operativa por sí

misma sino un fondo. Cuando una SRI decide asumir la realización de una misión de reconversión industrial plantea su financiación al Comité de Gestión del Fondo. Una vez aprobada por éste, la entrega de los apoyos financieros y el control de los proyectos se atribuye a las SRI. Esta configuración del FRI lo sitúa en un lugar semejante a los fondos especiales de los bancos continentales de desarrollo aunque a un nivel diferente y guardando las distancias en cuanto a sus objetivos específicos.

Antes de tratar de evaluar la estructura y posibilidades de las Sociedades Regionales de Inversión debemos preguntarnos por las razones de su origen. Esta cuestión resulta tanto más pertinente en cuanto que vienen a sustituir a otras entidades, las Sociedades de Desarrollo Regional, que tenían aproximadamente las mismas atribuciones y en algunos casos como en el de la SDR de Valonia idéntico ámbito territorial. Resulta muy extraño además que se haya sentenciado a las SDR sin dejarles siquiera un tiempo mínimo de funcionamiento para probar su falta de idoneidad.

Para intentar descubrir cual es la razón profunda que provocó la sustitución de un tipo de entidades por otras debemos encontrar las diferencias profundas existentes entre ambas. Dado que las funciones atribuidas por el legislador a las nuevas SRI había sido ya desempeñadas en su totalidad por las SDR la diferenciación solo puede venir en cuanto a su organización.

El capital de las SRI está suscrito por el Estado y las instituciones financieras de interés público, mientras que el de las SDR fue aportado por los distintos entes regionales. El poder del Gobierno en el interior de los órganos de gestión de las SRI es muy amplio como no podía menos de suceder pues sus administradores son elegidos por el Estado y la Región entre representantes del sector públicos y uno por el Consejo de Administración de la SNI, entidad también paraestatal.

Las diferencias esenciales entre los dos tipos de institu-

ción se concretan en el estrecho control que el poder político se ha reservado sobre el funcionamiento y sobre las actividades de las SRI. En las misiones realizadas por cuenta del Estado se precisa que el Consejo de Administración de las SRI deberá limitarse a la ejecución pura y simple de estas tareas. En la SRI de Flandes además de los tres Comisarios que representan indirectamente al Gobierno y a las instituciones públicas de crédito, se ha instituido un Comisario Gubernamental nombrado a propuesta del Ejecutivo de la Comunidad Neerlandesa y de la Región Flamenca.

Una de las notas más llamativas de los órganos de gobierno de las SRI a diferencia de las SDR es la falta de representación de los intereses socioeconómicos es decir las organizaciones sindicales y patronales. Solamente los representantes de los trabajadores participan en un órgano puramente consultivo, el Comité de Orientación, instituido únicamente por la SRIW.

De este somero repaso a la estructura de las SRI se desprende de su estrecha dependencia de las autoridades gubernamentales. Las SDR tenían, aunque dentro de límites reducidos, una autonomía mayor. Esta autonomía fue siempre mal tolerada por los poderes públicos como lo indican los numerosos indicios apuntados y éstos trataron de limitarla a toda costa por medio de procedimientos no muy acordes con la legalidad. Ante la imposibilidad de convertir a las SDR en un instrumento dócil al poder político se ha optado por la solución de crear nuevas entidades, fuertemente dominadas por aquél.

A este respecto debe señalarse la relativamente mayor independencia sobre el papel de la SRI de Valonia respecto al Estado, revela da en numerosos detalles de la redacción de su Estatuto que no por breves son menos representativos. Lo más importante es quizá la exclusión de la mención del Estado al referirse al objeto de la sociedad mientras que en la SRI de Flandes se declara que la institución favorecerá la expansión de la región flamenca "teniendo en cuenta la política económica

del Estado". Además está la existencia de un Comisario Gubernamental - con poder suspensivo sobre sus acuerdos en la entidad flamenca que no tiene paralelo en la SRIW. Estas diferencias junto con las intenciones que se desprenden de los preámbulos de aprobación de los Estatutos parecen configurar a la SRI de Valonia como un instrumento del Ejecutivo - regional en mayor medida que a la SRI de Flandes que sería por el contrario un medio de intervención del Estado en la política de desarrollo de la región flamenca. Este matiz debe entenderse sin perjuicio de que ambas instituciones sean empleadas tanto por las autoridades estatales como por las regionales para su política de promoción industrial y de desarrollo.

Las SRI fueron creadas muy recientemente, diecisiete años - después de la promulgación de la ley que las instituía. Las razones que hicieron despolvar esta idea olvidada fueron diversas pero, entre las de más peso, está la incidencia de la crisis económica que ha llevado a la necesidad de una vigorosa intervención pública y para la que las SDR se creían inadecuadas por haber sido constituidas con una cierta - autonomía.

El ámbito de actuación de las dos SRI existentes son las regiones de Flandes y Valonia no habiendo sido creada la de Bruselas por lo cual permanece vigente con todas sus posibilidades la SDR del distrito de la capital.

El papel de las SRI es triple: creación de empresas, realización de iniciativas económicas públicas y desarrollo de misiones específicas por cuenta de las autoridades. Para la realización de estas tareas se le ofrecen todas las posibilidades en cuanto a toma de participación en empresas y respecto a la creación de filiales para lo cual se derogan los artículos pertinentes de la ley mercantil.

Los medios financieros con que cuentan son aparte de su propio capital, la emisión de obligaciones garantizadas, en su caso, por

./..

591.

el Estado y la contratación de préstamos. Cuando actúan por cuenta de los poderes públicos los fondos necesarios les son suministrados por estos poderes.

Los riesgos provenientes de la creación de una empresa nueva en los aspectos tecnológico, comercial o financiero cuando se estimen superiores a lo usual pueden beneficiarse de una garantía parcial por parte del Estado.

Existe un Consejo de Coordinación que reúne a las SRI, la SNI, la OPI, la SNCI, y a los representantes de todos los departamentos ministeriales que tienen relación con la política de fomento industrial en las regiones. A nivel de Flandes un Consejo Regional de Coordinación relaciona a la SRIF con las SDR flamencas y la OPI.

Para intentar resolver el problema de la reconversión de empresas en crisis se creó el Fondo de Renovación Industrial que actúa a través de la SRI correspondiente.

Las incógnitas que plantea el futuro de estas sociedades son múltiples y derivan tanto del marco provisional en que van a moverse como de la posibilidad real de llevar a cabo una tarea tan ardua y que exige una gran flexibilidad operativa, difícil de conseguir en unos organismos sujetos totalmente a la tutela del Estado y gestionados por sus representantes directos.

6. Perspectiva y futuro de las entidades de desarrollo regional en Bélgica.

El esquema actual de las diversas entidades de desarrollo que se entrecruzan en el entramado de la política regional belga se encuentra en un período de transición al igual que la propia regionalización del país.

./..

La organización vigente tiene una estructura informalmente piramidal aunque desestabilizada por la virtual desaparición de las - sociedades de desarrollo regional. En el nivel inferior y con una extensión variable que puede oscilar entre un distrito urbano y una provincia se encuentran las Sociedades Intermunicipales de Desarrollo cu ya finalidad específica es la dotación de infraestructura básica y la creación de áreas industriales en su zona de actuación aunque sus objetivos se han extendido posteriormente a una inconcreta promoción -- del desarrollo en cualquier aspecto pero que dados los medios poseí-- dos y la especialización adquirida no pueden tener una gran influencia en este sentido.

Las Sociedades de Desarrollo Regional se presentaron como coordinadoras de las Intermunicipales en los aspectos que ya eran des-- empeñados por éstas. Además tienen una serie de funciones concordan-- tes con las establecidas para las sociedades de este tipo en otros -- países: promoción de empresas por medio de la toma de participaciones y de la prestación de créditos y asistencia técnica y de gestión tanto a las empresas como a las autoridades regionales y municipales. -- Además se relacionó a las SDR con la formulación de los planes regionales y especialmente con la elaboración de los inventarios de necesi-- dades de la región. Las tareas de dotación de infraestructura y en -- particular la construcción de suelo industrial no les fueron atribuí-- dos más que en el caso de Bruselas en cuya zona no existía ninguna so-- ciedad intermunicipal de desarrollo consolidada.

Las características diferenciales de las SDR belgas frente a las sociedades de estructura similar ubicadas en otros países son - numerosas. En primer lugar y en cuanto a la promoción de empresas des-- taca el uso casi exclusivo de la técnica de participación en el capital en detrimento del apoyo financiero mediante la concesión de prés-- tamos. En los casos de toma de participación y a falta de un control legislativo o administrativo sobre el porcentaje más adecuado se ha -- llegado en ocasiones a cotas excesivamente altas sin una clara con--

ciencia del peligro que entrañaba este porcentaje. En este aspecto -- puede señalarse también la presión ejercida por las autoridades para implicar a las SDR en operaciones de salvamento y cuya resistencia ha tenido no poco que ver con su desmantelamiento final.

Otra nota diferencial es la adscripción de un capital simbólico sin ninguna relación con la magnitud de los objetivos señalados a estas sociedades y la dependencia absoluta que esta penuria de fondos propios ha provocado respecto a las autoridades administrativas que debían proveer de ellos a las SDR vía subvenciones.

Finalmente podemos añadir que resulta notable la gran cantidad de grupos de estudio creados en el seno de las SDR con cargo a dotaciones de las autoridades regionales o nacionales para llevar a cabo investigaciones y pruebas controladas sobre temas muy diversos. Entre estas células de estudio destacan las dedicadas a los esfuerzos por depurar el medio ambiente (residuos urbanos, depuración de aguas, calefacción no polucionante) a la dotación más económica y adecuada de infraestructura social (viviendas, asistencia médica) y a la introducción de nuevos adelantos tecnológicos en la producción bien por medio de investigación propia o por la iniciación de procesos ya experimentados en otros países. Tras los problemas existentes en cuanto al control de las SDR y su desmantelamiento como auténticos entes financieros de desarrollo regional han pervivido estas tareas de estudio y asesoramiento que son las únicas que restan a estas entidades en su etapa actual.

Convertidas las SDR en meros centros de estudio y asesoramiento y en ciertos casos dedicadas a las actividades de protección del medio ambiente y confinadas las Intermunicipales de Desarrollo a un estrecho marco geográfico y a la dotación de infraestructura en pequeña escala y construcción de zoning industrial, las únicas entidades de las que se puede predicar un protagonismo como gestoras del desarrollo regional son las recientemente creadas Sociedades Regiona-

les de Inversión. De la correcta actuación de estas entidades depende en gran medida tanto las perspectivas como el futuro de la financiación del desarrollo regional belga.

Ante la incógnita que plantea el funcionamiento de unas sociedades que no han tenido tiempo de desplegar ninguna de sus posibilidades nuestro comentario debe ceñirse a los posibles inconvenientes y ventajas encontrados sobre el papel y que afectan conjuntamente a su constitución y a las funciones encomendadas.

No resulta ocioso anotar aquí que sobre la futura actuación de las SRI pesará, quierase o no, el fracaso de las SDR pues a nadie se le oculta la coincidencia última de ambos tipos de instituciones. La falta de operatividad de las SDR se ha debido en parte a la falta de tiempo material para la maduración de los proyectos emprendidos y en parte a las presiones de las autoridades de todos los niveles para involucrarlas en iniciativas inviables. Estas puntualizaciones deben servir de guía a las SRI puesto que con un capital totalmente desembolsado por el Estado y las instituciones públicas de crédito y unas atribuciones entre las que destacan la financiación de la política industrial regional del Estado y de la propia Región no resulta muy fácil lograr la necesaria independencia futura de estas entidades y resistir a las presiones de todo tipo que deberán sufrir de forma inevitable.

Debe tenerse en cuenta además que el criterio fundamental que ha de guiar la actuación de las SRI y del grupo de empresas participadas es el del fomento de la economía belga a través de la política industrial del Estado. Sólo en segundo término se alude a la obtención de una rentabilidad normal para la entidad y con un acento más marcado en la SRI de Flandes.

Una de las claves de la futura actuación de las SRI es su perfecto desdoblamiento entre las tres funciones que la normativa de

creación les atribuye. Por un lado deben ocuparse de promover la constitución, reestructuración y ampliación de las empresas privadas. Por otro lado han de cooperar al desarrollo de la región convirtiéndose en el instrumento financiero de las políticas industriales del Ejecutivo Regional y del Estado en el marco de su área de actuación. Como complemento a esta última tarea existen una serie de misiones realizadas por delegación de los poderes públicos y cuya financiación es directamente otorgada por éstos al igual que había ocurrido anteriormente con las SDR.

Los tres tipos básicos de actividad atribuidos por sus Estatutos no deben confundirse y por ello se han articulado contabilidades separadas así como unas normas de actuación diferenciadas. La parte dedicada a la promoción de empresas privadas debe actuar siguiendo criterios estrictos de viabilidad y tratando de llevar a cabo realizaciones rentables que a la vez supongan una más correcta asignación de los recursos. Esta zona de su actividad es la que realmente puede considerarse como más cercana a las tareas de las entidades de desarrollo regional y debe mantenerse al margen de las presiones políticas y electorales y actuar siguiendo las reglas de una gestión sana.

Como agentes del desarrollo regional por cuenta del Estado y de la Región no deben abandonar esa misma racionalidad aunque tengan que intervenir en ocasiones en proyectos guiados por motivos socioeconómicos y en la dotación de infraestructura social. Pero ambas actividades y la de realización de tareas por cuenta de la Administración deben estar lo suficientemente separadas en todos los sentidos para -- que tanto los gestores de las SRI como las empresas de la región tengan un criterio claro al cual atenerse y no engloben toda la actividad de las sociedades de inversión bajo el maná de las subvenciones públicas, lo cual puede suponer no pocas perturbaciones y malentendidos.

Las posibilidades de actuación en el campo empresarial concedidas se muestran con un carácter ilimitado permitiéndose a las SRI

la formación de grupos de estudio e investigación para la creación o reorganización de empresas, la participación en el capital de las empresas sin ningún límite de plazo o cantidad y la intervención directa en su gestión. Además se contempla no sólo la creación de filiales instrumentales en las que las SRI tendrán la mayoría o el cien por cien del capital sino la posibilidad de que estas filiales creen a su vez otras empresas ligadas.

Estas amplias atribuciones tienen una doble connotación. De una parte representan la concesión de grandes facilidades para la realización de una política de desarrollo regional sin trabas y con todos los instrumentos posibles puesto que además se pueden beneficiar de la garantía del Estado cuando emprendan una actividad que suponga riesgos importantes en los planos tecnológico, comercial o financiero. Por otro lado todas estas facilidades puestas en manos de un organismo público del que se ha eliminado todo control de las fuerzas sociopolíticas y que corre el peligro de llevar a cabo la gestión con un talante administrativo y burocratizado puede dar lugar a graves consecuencias si no se tienen en cuenta de manera constante los criterios de rentabilidad que son los únicos que van a favorecer realmente a la región a largo plazo.

La posibilidad de creación de empresas en solitario sin un proceso de tanteo previo al sector privado para sopesar las posiciones de éste de cara a su participación en los proyectos propuestos puede llevar a extremos de voluntarismo estéril si no se utiliza esta facultad con sumo cuidado. También la gestión directa de las empresas participadas resulta muy peligrosa puesto que además de obligar a la SRI a contar con una extensa nómina compuesta de expertos en cada uno de los sectores productivos involucra a la sociedad de inversión en estos sectores provocando una falta de flexibilidad en la toma de decisiones y la sensación de que la empresa promovida puede hacer frente a cualquier pérdida porque se encuentra apoyada por la SRI y, en definitiva, por los fondos regionales y estatales.

Aunque planteadas en lo fundamental de cara a la toma de participaciones como holding públicos regionales, las SRI también contemplan la adquisición de obligaciones, aunque entre las operaciones financieras, admitidas de manera genérica para favorecer su objetivo social, no se cuenta la concesión de préstamos.

Esta actividad podía haber resultado útil de cara a las pequeñas y medianas empresas que en muchas ocasiones no quieren admitir elementos extraños en la gestión de sus asuntos o que por la dinámica de su explotación prefieren contar con fondos ajenos que no pueden hallar fácilmente en los mercados de capitales, pero el legislador suponía que este campo estaba cubierto por las entidades públicas de crédito.

La parte correspondiente a la prestación de asesoramiento y asistencia técnica no ha sido prevista en las SRI al menos en su formulación presente. En sus Estatutos se establece no obstante que podrán formar parte de grupos sindicatos de estudios o de investigación a fin de poder crear o reorganizar empresas y además crear las filiales especializadas en la investigación de un campo concreto cuando las necesidades de la región lo demanden. Mientras se organizan estos centros -- auxiliares de estudio e información, las SRI pueden utilizar los servicios de la Oficina de Promoción Industrial y especialmente los de las desmanteladas Sociedades de Desarrollo Regional que se han convertido en la sede física donde se domicilian una serie de grupos de estudio -- de carácter especializado. En los campos en los que estos grupos tienen ya una cierta tradición pueden realizar los estudios de preinversión necesarios para las SRI investigando las posibilidades de los proyectos así como las medidas propicias para preparar o favorecer esos proyectos.

Esta situación parece transitoria hasta que se logre el despegue de las SRI y la consecución de una experiencia mínima de estas sociedades y ha sido instrumentada por la entidad flamenca por medio

de un Consejo de Coordinación con las SDR provinciales y con la OPI.

Si bien con estos apoyos pueden ser cubiertas las necesidades de asesoramiento de cara a la elección de proyectos y a su evaluación no sucede igual con la asistencia técnica a las empresas de la región bajo la forma de consejos y mediación interempresarial en todos los aspectos. Este tipo de actuación que resulta fundamental para cualquier entidad de desarrollo porque supone una influencia catalizadora respecto a los otros factores utilizados parece haber sido obviada totalmente al plantear el esquema de las SRI.

No debe olvidarse a este respecto que las SDR en sus escasos años de vigencia habían puesto en marcha la prestación de estos servicios en algunos casos con gran amplitud y profundidad y que ya contaban con una cierta experiencia en este campo. A pesar de que se haya decidido la desaparición de las SDR por motivos esencialmente políticos no debe permitirse que la falta de presupuesto con la que se intenta borrar los últimos restos de aquellas sociedades provoque la desaparición de los servicios prestados a las pequeñas y medianas empresas de la región resolviendo sus problemas técnicos de organización, estructura y administración.

Parece que la solución ideal sería su traspaso futuro a las SRI puesto que habrían de prestarse por el mismo organismo que ofrece las ayudas financieras y crediticias para lograr una coordinación efectiva de ambas actividades pero mientras llega ese momento deberían ser apoyadas las SDR por los poderes públicos para que no decaiga la continuidad de esa función tan necesaria para favorecer el desarrollo.

El capital de partida de las SRI parece razonablemente elevado y se han cumplido las ampliaciones previstas inicialmente pero sería ocioso resaltar que para las tareas de desarrollo encomendadas resulta mínimo por sí mismo. Por ello deberá ser usado como base para un multiplicador obtenido a partir de recursos ajenos. Estos recursos, cuya ma--

yor fuente comparativa es la emisión de empréstitos necesitan para ser captados en los mercados financieros la contrapartida de una rentabilidad normal que solo puede ser obtenida utilizando en la actuación de las SRI criterios de eficacia y de asignación correcta de sus posibilidades financieras. De esta manera se completa el círculo de la financiación de las entidades de desarrollo pudiendo adquirir en cada ciclo un volumen mayor y aumentando sus posibilidades de actuación en lugar de convertirse en simples fondos para el reparto de unos capitales sin posible reposición.

El problema de la falta casi absoluta de capital que aqueja a las SDR y las ponía en manos de los poderes públicos al tratar de obtener los medios de su funcionamiento parece que no va a darse con las SRI. Sin embargo la autonomía de que debe gozar un ente de estas características para plantear su política de inversiones moviéndose entre los límites marcados por las directrices emanadas de la voluntad de los habitantes de cada región parece sustituirse por una dependencia directa del Ejecutivo Regional y del Estado de los que será brazo ejecutor respecto a la política de desarrollo regional. Esta articulación tan directa está sujeta a los graves inconvenientes que nos señala la experiencia italiana y que pueden ser quizá más graves en Bélgica dado el encono que ha tomado la política autonomista en este país al combinarse con factores culturales y lingüísticos. Una omisión importante es la relación de las SRI con la planificación regional que quiere ser impulsada y robustecida a toda costa aunque cabe suponer que esta falta de interacción entre Planes de desarrollo regional y SRI será subsanada en el futuro dados los grandes beneficios mutuos de este proceso de acercamiento y colaboración mutua.

Este repaso apresurado de las características de las entidades que parece que van a ser los cauces futuros del desarrollo regional belga ha tratado de señalar los posibles inconvenientes de su estructura y de sus campos de actuación. Teniendo en cuenta tanto la ex-

perencia de otros países como el ejemplo aludido de las SDR belgas se han establecido una serie de cautelas y perspectivas respecto a sus actividades.

A pesar de los inconvenientes señalados si las SRI acier tan a librarse de los escollos que supone el carácter dependiente - de su estructuración y aprovechan las posibilidades conferidas por su Estatuto pueden constituir un arma decisiva en el futuro desarro llo de las dos grandes regiones de Bélgica.

B. CONCLUSIONES.

La regionalización belga responde a una diferenciación cultural profunda, existente entre las dos comunidades principales que forman el país, cuya historia es relativamente reciente y que carece de un auténtico carácter nacional. En un principio la organización del Estado se realizó a imagen de la llevada a cabo en Francia bajo el I Imperio, es decir siguiendo un patrón centralista. La propia falta de cohesión de la población belga y el predominio en todos los aspectos de la comunidad valona de habla francesa en aquel momento, hicieron extremar las tendencias centralizadoras.

Las suspicacias respecto a una posible anexión francesa y la progresiva industrialización de Flandes frente a una Valonia en los inicios de su decadencia fueron alterando el cuadro primitivo. Las tensiones acumuladas durante mucho tiempo entre las dos comunidades y la resistencia valona a perder la preponderancia enrarecieron el clima político llegándose a la necesidad de reformar la Constitución de 1831 que establecía un Estado unitario. Esta reforma se fue postponiendo año tras año hasta que en 1968 se abordó definitivamente para finalizar en 1971 con un acuerdo que supone la regionalización del territorio aunque de manera provisional previéndose una próxima revisión de la estructura creada.

La Constitución revisada establece cuatro regiones lingüísticas (francesa, neerlandesa, bilingüe de Bruselas-capital y alemana) y tres comunidades culturales (francesa, neerlandesa y alemana). En cada una de las comunidades se crea un Consejo Cultural formado por parlamentarios que toma las decisiones en ese campo y que distribuye entre las distintas actividades culturales el presupuesto votado por el Parlamento para estos fines teniendo en cuenta la población y el número

ro de realizaciones previstas.

Los miembros elegidos que forman parte de las Cámaras legislativas se dividen en dos grupos lingüísticos así como los ministros y esta división se tiene en cuenta para la votación de las leyes por medio de un procedimiento especial.

La regionalización del resto de los aspectos era propugnada por la Constitución pero ante la falta de acuerdo se postpuso hasta -- una ley posterior. Esta ley promulgada el 1 de agosto de 1974 creó las instituciones regionales a título preparatorio que fueron remodeladas posteriormente por las leyes de 27 de julio de 1977 y 5 de julio de -- 1979. Esta regionalización provisional se basaba en la creación de Consejos Regionales y Comités Ministeriales para Asuntos Económicos para una de las tres comunidades.

Los Consejos Regionales (CR) sucedían a los anteriores Consejos Económicos Regionales (CER) y estaban compuestos por los Senadores de cada una de las tres regiones que forman parte del grupo lingüístico correspondiente. El Consejo de Bruselas tenía una estructura especial de la que formaban parte los miembros del Consejo de aglomeración de la ciudad. Los CR estaban dotados de un poder de iniciativa en cuanto a temas legislativos y de competencia consultiva en los asuntos relacionados con la política regional. Además debían ser consultados por el Gobierno para todo proyecto de ley y todo crédito presupuestario relativo a la política regional y a posteriori sobre las medidas de descentralización y desconcentración tomadas por él durante el año legislativo precedente. La negativa de los socialistas a participar en estos Consejos los ha llevado a la inoperancia y finalmente a su supresión por ley de 27 de julio de 1977.

Los Comités Ministeriales Regionales están constituidos dentro del Gobierno presididos por los respectivos Ministros encargados de los asuntos regionales de cada comunidad. Estos órganos, que acumula

ron a partir de 1977 las funciones atribuidas con anterioridad a los -
Consejos Regionales, deliberan sobre los proyectos de ley de carácter -
regional, sobre las proposiciones de creación y descentralización de -
los servicios públicos, proponen la afectación de las dotaciones presu-
puestarias y hacen oír su opinión en todo lo relativo a la política re-
gional.

La Constitución reformada no atribuía a las regiones belgas un poder fiscal propio y por tanto la legislación posterior no ha podido llevar a una autonomía de las Haciendas regionales. El sistema de financiación actual de las regiones comporta tres fases. En la primera se separa una suma global en el seno del Presupuesto General del Estado para cubrir la financiación de la política regional en las tres -
áreas. Esta suma se reparte siguiendo tres criterios: cifra de población, superficie territorial y rendimiento del impuesto sobre las personas físicas. En la tercera fase las dotaciones son repartidas a propuesta de cada Comité Ministerial entre distintas actividades y proyectos como base de los presupuestos regionales presentados ante las Cámaras legislativas.

En la actualidad existen pactos entre las diferentes fuerzas políticas para avanzar en el camino de la regionalización belga -- que han dado lugar a la creación de los Ejecutivos Regionales aunque -- no se ocultan las graves dificultades a vencer hasta lograr la culminación del proceso.

Aunque el antecedente más remoto de la política regional -- belga podría fecharse en 1922 y existen otras medidas de protección -- dictadas en 1939, 1953 y 1955, la verdadera iniciación de esta política ha de fecharse en 1959. En este momento se dictan una serie de disposiciones concordantes que intentan crear un marco completo de actuación y que suponen un grado de protección distinto según la gravedad de los problemas que aquejan a cada región. Para delimitar las áreas susceptibles de ayuda se barajaron una serie de criterios (emigración, paro, -

desplazamientos, declive económico) que combinados darían lugar a la - elección de quince regiones. A estas zonas se les concedieron una serie de ventajas crediticias junto al otorgamiento de subvenciones. Además, estas medidas instituyeron unas entidades intermunicipales para el equipamiento económico y la ordenación del territorio y la Oficina de Programación Económica que junto a la planificación nacional había de elaborar unos subprogramas de ámbito regional.

El año 1970 se convierte en el punto de partida de la nueva política de expansión regional. La ley-cuadro de 15 de julio de ese -- año supone una reorganización de la planificación económica en un sentido tanto global como regional y la creación de dos órganos relacionados con la política regional: los Consejos Económicos Regionales y las Sociedades de Desarrollo Regional. La ley de 30 de diciembre de 1970 - contempla la legislación anterior estableciendo un esquema orgánico en el que se combinan todos los elementos clásicos de incentivación regional: bonificación de intereses, concesión de garantía del Estado, subvenciones, exenciones fiscales, ayudas a la formación profesional, apoyos a la mejora de la gestión y a la promoción tecnológica y tomas de participación por parte de la SNI.

Las zonas donde se aplicarán estas ventajas se definen por una serie de datos objetivos (paro, declive industrial, nivel de vida bajo, lentitud del crecimiento económico) y su población no debe exceder del 25 % de la población.

La ley de 1 de agosto de 1974 que creó las instituciones regionales a título preparatorio no supuso más que un cambio en los niveles de decisión que se iban a hacer cargo de esta política y se crearon los Comités Ministeriales Regionales a los cuales se encargaría de poner en marcha las futuras Sociedades Regionales de Inversión (SRI).

Como resumen diremos que la política de desarrollo regional belga realizó cinco tipos de actuaciones: a) concesión de ayudas a la

movilidad de los factores y al mantenimiento y desarrollo de las actividades productivas; b) creación de infraestructuras de acogida a las empresas; c) inversiones públicas; d) descentralización y desconcentración de los servicios públicos; y, e) iniciativas económicas públicas.

El examen de esta política regional revela que las áreas más necesitadas de ayuda no la han recibido realmente y que los apoyos arbitrados por la Administración han seguido a las inversiones en lugar de provocarlas con lo cual no sólo no se han resuelto los graves desequilibrios de partida sino que no han variado las relaciones de fuerza económicas y política entre las regiones.

Para mejorar realmente esta situación deberían tomarse una serie de medidas por parte del Gobierno Central que contrarrestaran al menos las graves consecuencias de su política general. Además una gran parte de las tareas de promoción del desarrollo junto con su contrapartida financiera deberían ser traspasadas a las propias regiones.

Dada la variedad de organismos financieros de desarrollo - existentes en Bélgica se estudian pormenorizadamente partiendo de su situación en el contexto del sistema financiero y comenzando por los de ámbito nacional (SNI y SNCI). A continuación y siguiendo la secuencia cronológica se examinan las Sociedades Intermunicipales de Desarrollo (SID), las Sociedades de Desarrollo Regional (SDR) y las Sociedades Regionales de Inversión (SRI).

El sistema financiero belga en su ordenación actual data de la década de los treinta y tiene en su cúspide cuatro órganos cuyas tareas son complementarias: Comisión Bancaria, Banco Nacional de Bélgica, Ministerio de Finanzas e Instituto Belgo-Luxemburgués de Cambio. El nivel de intermediación financiera está cubierto por tres tipos de entidades: instituciones de crédito público, bancos y cajas de ahorro.

Las instituciones de crédito público son las de mayor peso -

en cuanto al volumen de depósitos captados y su número es muy elevado. Las más importantes son la Caja General de Ahorros y Pensiones, el Crédito Municipal de Bélgica, la Sociedad Nacional de Crédito a la Industria y la Sociedad Nacional de Inversión. La banca privada está muy -- concentrada existiendo tres entidades que dominan el sistema y luego -- una serie de instituciones de pequeño tamaño para las que los primeros actúan como bancos mayoristas. Las cajas de ahorro privadas no tienen un gran peso en el sistema y sus inversiones están muy mediatizadas -- por el Estado.

Las entidades de desarrollo regional ocupan un papel reducido por el volumen de sus recursos y por su falta de definición a la espera de una consolidación futura que puede otorgarles un papel de catalizadores del proceso de crecimiento económico.

Las características especiales del sistema financiero privado en Bélgica poco inclinada al apoyo de las nuevas actividades productivas hicieron necesaria la creación de dos instituciones públicas de -- crédito que conjuntamente realizan las funciones típicas de un banco -- de desarrollo nacional: la Sociedad Nacional de Crédito a la Industria (SNCI), y la Sociedad Nacional de Inversión (SNI). La Oficina de Promoción Industrial (OPI) representa el componente asesor de las instituciones de desarrollo.

La SNCI tiene como objetivo la concesión de operaciones de crédito a medio y largo plazo para apoyar la mejora, la transformación y el desarrollo de nuevas empresas belgas. Los fondos necesarios se obtienen a través de la emisión de empréstitos y por medio de la captación de depósitos de ahorro y a plazo. Entre las características de -- sus préstamos destaca la concesión de unas cifras elevadas en relación con los fondos propios del beneficiario y una duración que oscila entre cinco y diez años aunque los tipos de interés, salvo en las empresas que tengan opción a incentivos de desarrollo, son los del mercado. -- La garantía del Estado se presta a través de la SNCI a los grandes créditos

ditos, los concedidos a empresas con garantías insuficientes y los - - otorgados a empresas con problemas de reestructuración.

La Sociedad Nacional de Inversión completa la actividad de las SNCI por medio de la creación y ampliación de empresas a través de la toma de participación de su capital. Esta tarea se desglosa en tres funciones: promoción complementaria respecto del sector privado, relación entre empresas y ahorradores cediendo a éstos la propiedad de las acciones cuando la iniciativa ya ha madurado y apoyo a las pequeñas y - medianas empresas.

Los fondos necesarios para su actividad son obtenidos a través de la emisión de empréstitos de una duración entre los cinco y los treinta años que cuentan con la garantía del Estado.

En los últimos tiempos además de las funciones tradicionales se le han incorporado las correspondientes a la iniciativa económica pública y la colaboración técnica prestada al Estado en la asistencia a las empresas en dificultades. La intervención en el primer caso se da cuando las sociedades a promover tienen como finalidad la realización de objetivos de servicio público que incumben a la Administración, cuando tienen un interés estratégico para la economía belga y -- cuando se constata en un sector o en una región de carencia de iniciativa privada. El apoyo a las empresas en dificultades ha sido atribuido a la SNI ante la falta de un organismo especializado en este menester aunque provoque una serie de trastornos e inconvenientes en su actividad normal.

El examen de la Oficina de Promoción Industrial completa el esquema teórico de una institución de desarrollo nacional aportando -- las funciones de asistencia técnica con una especialización marcada -- respecto a la innovación de procedimientos y la investigación aplicada. Las tareas de la OPI se centran en la búsqueda sistemática de las posibilidades de lograr producciones rentables que serán ofrecidas al sec-

tor privado y, en ausencia de éste, a la SNI y a las SRI. Además investiga acerca de cualquier problema de economía industrial a petición del Gobierno y de las instituciones públicas de crédito nacionales y regionales.

El examen de las entidades propiamente dedicadas a la promoción del desarrollo regional comienza con las Sociedades Intermunicipales de Desarrollo (SID). Estas entidades están formadas en la actualidad por la amalgama de dos tipos de sociedades cuyas funciones se conjugan asimismo en su actuación. En primer lugar las Intermunicipales - creadas en 1922 con la finalidad de llevar a cabo la prestación de servicios públicos mancomunadamente y en especial la ejecución de obras - de infraestructura que afecten a varios entes locales. En segundo término las Sociedades de Equipamiento Económico Regional propugnadas dentro de las medidas de política regional de 1959 cuyo objeto era la - - construcción y equipamiento de áreas de implantación industrial. A las dos funciones acumuladas se agregó la finalidad, formulada de manera concreta, de favorecer el desarrollo regional en su área de actuación.

El capital de las SID pretende ser de composición mixta pero en realidad la preponderancia del sector público es total. Con numerosas realizaciones en su haber especialmente en el campo de las zonas industriales y con una coordinación ya obsoleta respecto a las SDR las Intermunicipales esperan una reforma que, anunciada desde hace lustros, no acaba de concretarse.

La creación de las SDR belgas tuvo una gestación muy laboriosa como también sería muy difícil su puesta en marcha definitiva y su actuación hasta llegar a provocar su actual vaciado de funciones. - Los tanteos previos en cuanto a los cometidos y número de estas sociedades duraron alrededor de una década y finalmente en la ley de 15 de julio de 1970, entre una serie de medidas diversas de carácter tanto institucional como operacional respecto al crecimiento de las distintas - zonas del país, fueron alumbradas las SDR. Las competencias que les - -

eran atribuidas por la ley eran amplias e inconexas: estudio general - de la concepción y de la promoción del desarrollo económico en su ámbito de actuación, realización del inventario de las necesidades de su - región respectiva, poder general de sugerencia, de impulsión y de coordinación acerca de las actividades productivas, de la ordenación del - territorio, de los equipamientos sociales y de las infraestructuras regionales, ejercicio de cualquier acción concreta susceptible de acelerar o amplificar las inversiones privadas o públicas previstas en el - Plan, ejecución de expropiaciones, trabajos y cualquier otra misión pública de orden técnico por delegación y a cuenta del Estado y asunción directa de la puesta en marcha de proyectos industriales y especialmente los recomendados por la OPI con la cooperación técnica y financiera de la SNI y de la SRI correspondiente, en caso de carencia de sector -- privado. En esta norma se establece además que las SDR se encargarían de coordinar a las SID de su territorio respetando sus funciones.

Un Real decreto de 2 de agosto de 1972 definió el ámbito de las siete SDR que serían creadas según el acuerdo de las respectivas - provincias: una SDR de ámbito regional para Valonia, cinco SDR provin-ciales de Flandes (Flandes Occidental, Flandes Oriental, Amberes, Lim-burgo y Brabante flamenco) y otra SDR para el distrito de Bruselas-ca-pital. Los Estatutos de estas sociedades fueron promulgados entre 1973 y 1975 y aunque tienen diferencias de contenido coinciden en lo fundamental de su estructura.

Mientras tanto una serie de normas legales habían completa-do el esquema jurídico de las SDR. La primera se refería al control de los poderes públicos sobre estas sociedades por medio de un Comisario y un Inspector Financiero y su aplicación trajo muchos problemas de interpretación. Además se completaron las funciones de las SDR atribuyén-doles la posibilidad de constituir grupos de estudio para los análisis de preinversión, tomar participaciones de carácter parcial o total, adquirir toda clase de acciones y obligaciones y llevar a cabo todas las operaciones conexas con las anteriores. También se encargó a las SDR - de elaborar un reglamento para probar la inexistencia de iniciativa en el sector privado antes de realizar los proyectos por sí solas.

Los Estatutos recogían la estructura de los órganos de gobierno de composición muy diversa pero en los que contaban con una representación mayoritaria de las autoridades provinciales o municipales respecto a los delegados de los sectores socioeconómicos. Como medios financieros para llevar a cabo las tareas encomendadas cuentan con sus fondos propios, una subvención anual a cargo del Presupuesto del Ministerio de Asuntos Económicos, los préstamos que pudieran contratar con la autorización del Ministerio de Finanzas y que podían contar, en su caso, con la garantía del Estado o las provincias y la colaboración técnica y financiera de la SNI y de una o más SRI.

La Sociedad de Desarrollo Industrial de Valonia (SDRW) creada en 1973 realizó en sus pocos años de vigencia plena una serie de tareas por medio de unos departamentos propios dotados de personal fijo y de unos grupos de estudio formados por expertos contratados para finalidades específicas. Entre las tareas llevadas a cabo destaca la realización de un amplio inventario de las necesidades de la región en el que colaboraron ampliamente las Intermunicipales de Desarrollo valonas y sobre el que se elaboró posteriormente una análisis de la situación detectadas las necesidades expresadas y los proyectos anunciados. En el campo de apoyo a la planificación se iniciaron, asimismo, los trabajos preparatorios para el Plan Regional de Valonia.

La promoción empresarial ha sido una de las tareas capitales de la SDRW mientras le fue posible aunque las limitaciones de dotación de capital y de capacidad operativa, junto con la incertidumbre a que le sometían las tensiones con la Administración la obligaron al empirismo y a las intervenciones puntuales sin poder elaborar un plan riguroso de actuación. Salvo excepciones muy escasas la sociedad ha intervenido mediante la toma de participaciones en lugar de conceder préstamos. La gran mayoría de las empresas promovidas son de tamaño mediano o pequeño y los sectores de actuación coinciden con los más golpeados por la crisis económica evitando las participaciones mayoritarias. Las pérdidas que ha arrojado como saldo esta actividad se deben a las presiones gubernamentales para que aceptase participar en empre-

sas con dificultades, a la falta de un plan de actuación concreto y a que en la primera etapa las empresas creadas no suelen generar rendimientos.

Por medio de unos grupos especializados, la SDRW ha prestado asesoramiento respecto a la dotación de equipamiento social (programa de viviendas, tratamiento de desechos y calefacción urbana) y el desarrollo industrial (programa de promoción tecnológica de las pequeñas y medianas empresas, gestión de contratos tecnológicos y programas de reordenación industrial).

El escaso periodo de funcionamiento pleno de la sociedad valona no permite una conclusión definitiva puesto que las iniciativas comenzadas no tuvieron un tiempo mínimo de realización y desenvolvimiento.

En Flandes fueron creadas cinco SDR una por cada provincia (Flandes Occidental, Flandes Oriental, Amberes y Limburgo) y otra en el territorio del Brabante flamenco después de arduas discusiones entre los partidarios de una SDR regional y los que preferían la multiplicidad provincial. Los Estatutos de estas entidades si bien tienen ciertas especialidades respecto a la SDR valona coinciden enteramente entre sí, salvo cuestiones de detalle. Además de la coordinación establecida con las Intermunicipales de desarrollo de cada provincia se trató de relacionarlas a nivel regional por medio del GERV.

La tarea realizada por las SDR flamencas resulta mucho menos susceptible de un examen profundo puesto que su vaciado las sorprendió a poco de iniciar realmente sus actividades. No obstante estas entidades habían realizado el inventario de necesidades de la región, prestado asesoramiento técnico y de mediación entre empresas, se habían ocupado de los problemas de dotación de infraestructura social (vivienda) y medio ambiente (residuos urbanos, calefacción) y tenían una serie de participaciones en empresas como resultado de su la

bor de promoción. El traspaso de sus funciones operativas a la SRI de Flandes les ha dejado temporalmente un cierto papel asesor y una ocupación residual respecto a los proyectos no competitivos relacionados con el medio ambiente.

Parece que la única superviviente de este tejer y destejer de despropósitos será la SDR del distrito de Bruselas debido a que -- acumula las tareas de la inexistente Sociedad Intermunicipal de Desarrollo y a su especialización casi total en la dotación de suelo industrial. Los órganos de gestión de la SDRB tienen una amplia composición debido a motivos políticos y toman las decisiones por doble mayoría de los representantes del sector público y de los intereses socioeconómicos.

En el campo de la dotación de áreas industriales ha recurrido a soluciones originales para conseguir el abaratamiento del suelo como la enfiteusis, la construcción de inmuebles industriales comunes y la renovación de las zonas fabriles abandonadas, dando preferencia a la implantación de los sectores de investigación no contaminantes con empleos cualificados y un alto valor añadido. En cambio el -- sector de la vivienda en particular y en general la dotación de infraestructura urbanística, social y asistencial a que le obligaba su carácter añadido de Intermunicipal han quedado inéditos a pesar de figurar entre las tareas que le fueron encomendadas.

Las perspectivas de las SDR después de su vaciado no parecen ser muy brillantes aunque su futuro puede ser diferente en cierto grado de uno a otro caso desde la SDRB que parece destinada a perder por una serie de condiciones especiales hasta la SDRW que ha sido virtualmente anulada pasando por las SDR flamencas que se han visto - asociadas como entidades asesoras a la SRI y que conservan unas actividades residuales respecto a la protección del medio ambiente.

La creación de las Sociedades Regionales de Inversión (SRI)

sobre las que recae en la actualidad el grueso de la promoción del desarrollo de las regiones belgas tuvo lugar a partir de 1978. Estas entidades que habían sido instituidas por la ley de 1962 fueron desempolvadas debido a que la crisis económica hizo pensar que era necesario una acción vigorosa de los poderes públicos y a que no se consideraron idóneas para ello a las SDR que eran los instrumentos existentes, por una serie de razones de matiz netamente político.

El papel de las recientemente creadas SRI es triple: a) apoyo a la economía de la región a través de la creación, la reorganización o la ampliación de empresas privadas bajo la forma de sociedades de capital o sociedades cooperativas; b) promoción del desarrollo económico por medio de las iniciativas de la Región o el Estado; c) realización de las misiones específicas confiadas por las Autoridades.

Para la realización de estos objetivos las SRI pueden formar parte de grupos de investigación y estudio que lleven a cabo las tareas de preinversión y tomar participaciones, sin topes de porcentaje ni de duración en empresas a fin de lograr su promoción. Como instrumentos de la política regional de las autoridades públicas se les permite la creación de sociedades filiales y se han derogado una serie de normas de la legislación sobre sociedades por acciones para facilitar su labor.

Los medios financieros con que cuentan las SRI son su propio capital, la emisión de obligaciones y la contratación de préstamos en el mercado. Puede concederse la garantía del Estado en las condiciones que éste determine para el interés y la amortización de las obligaciones a emitir por las SRI o por sus filiales especializadas y a los préstamos contratados. Además esta misma garantía estatal puede otorgarse a las iniciativas empresariales siempre que, por la introducción de innovaciones, representan un riesgo desusado. Para evitar que las SRI se comprometieran directamente en la reconversión de empresas en crisis se ha creado el Fondo de Renovación Industrial que supone la

existencia de unos recursos específicos para tal finalidad de cuya dis-
tribución se encarga a aquellas sociedades.

Además del doble lazo existente entre las SRI y la SNI por medio de representantes personales se creó un Consejo de Coordinación - que reúne a todas las entidades y departamentos ministeriales interesa-
dos en las cuestiones de política industrial regional. Por parte de la SRI de Flandes se ha creado además un Consejo que incluye a las SDR -- provinciales y a la Oficina de Promoción Industrial.

Del repaso a los Estatutos de las SRI se desprende, con le--
ves matices de diferencia de una a otra entidad, que existe una estre--
cha dependencia respecto de las autoridades gubernamentales que puede
ser un grave handicap respecto a las misiones que les han sido encomen--
dadas.

No puede hablarse de momento más que de la estructura con -
que han sido concebidas las SRI puesto que su reciente puesta en mar--
cha no permite hacer referencia a resultados operativos de uno u otro
carácter.

El futuro de las entidades de desarrollo regional belgas de-
jando a un lado a las Sociedades Intermunicipales de Desarrollo, que -
van a ser reorganizadas y homogeneizadas en sus funciones, parece cen--
trarse en la actuación de las SRI. Estas entidades deberán utilizar --
sus posibilidades de promoción de empresas dentro de una lógica econó-
mica y de una independencia técnica de actuación, sin dejarse mediati--
zar por los poderes públicos. Antes de crear empresas en solitario y -
de comprometerse en su gestión habrán de comprobar fehacientemente --
que no existe iniciativa privada capaz de llevar a cabo la promoción y
que ésta resulta indispensable para el desarrollo.

La prestación de asistencia técnica y asesoramiento a las -
empresas que habían venido realizando las SDR deberá ser mantenido y -

./..

615.

ampliado hasta su traspaso definitivo a las SRI.

Si las SRI aciertan a emplear las posibilidades ofrecidas por la legislación desde una posición de independencia relativa de los poderes públicos que resulte innovadora en formas y contenido, -- dentro de las necesarias cautelas, podrán prestar un servicio a la re conversión y el desarrollo de las regiones belgas que puede ser deci sivo en su futuro.

V - LAS SOCIEDADES DE DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA

A. INTRODUCCION

La regionalización española se muestra como un proceso intermitente y pendular interrumpido durante cuatro décadas y reanudado -- tras la transición política con que se inició el nuevo régimen democrático. En la actualidad el proceso regionalizador se encuentra en sus -- comienzos y está siendo sometido a periódicos cambios de ritmo y de cadencia una vez aprobados los Estatutos de las nacionalidades históricas (Euskadi, Cataluña, Galicia). Dentro de la dinámica de los Planes de Desarrollo fue creada la primera Sociedad para el Desarrollo Industrial Regional (SODI) que después se completaría con las promovidas en otras regiones consideradas como de menor desarrollo relativo en un -- proceso que aun está inconcluso en la actualidad.

El capítulo comienza con un breve repaso de los antecedentes históricos de la regionalización española para llegar a la situación -- actual en la que coexisten comunidades autónomas ya configuradas junto con entes preautonómicos y áreas indecisas. A continuación se traza el esquema de lo que ha sido la política de desarrollo territorial en el más inmediato pasado para plantear lo que puede ser la nueva planificación regional según las normas constitucionales vigentes.

Las SODI se analizan con una referencia previa a su situación -- en el sistema financiero para seguidamente establecer su estructura actual, tanto respecto a la organización adoptada como en cuanto a -- las fuentes de recursos y a los objetivos perseguidos. Entre éstos se examinan las relaciones con la planificación regional, la toma de participaciones en empresas, la intermediación crediticia, la asistencia técnica y de gestión y la dotación de infraestructura.

Tras un somero análisis de la trayectoria de las SODI se hace referencia a las sociedades de desarrollo de carácter privado y al

./..

618.

proyecto de sociedades de carácter provincial tratando de vislumbrar -
la perspectiva y futuro de todos los tipos de sociedades de desarrollo
regional existentes o en proyecto y finalizando con unas conclusiones
que quieren ser la síntesis de todo lo tratado.

B. LA REGIONALIZACION Y LA POLITICA REGIONAL ESPAÑOLA

1. EL PROCESO REGIONALIZADOR

El territorio que hoy comprende el Estado español se consolidó con el fin de la Reconquista pero la autonomía de cada uno de los reinos que forman la monarquía hispánica queda intocada. Serán los Borbones con la limitación de sus reinos a la península y tomando como pretexto la alineación en el bando contrario de los Estados periféricos en la guerra de Sucesión los que impongan a estos territorios la legislación castellana.

El periodo constitucional iniciado en 1812 y que significa la desaparición definitiva del Antiguo Régimen será sin embargo el que suponga la centralización uniformista del país. Un decreto de 1813 elaborado por Javier de Burgos divide el territorio español en provincias lo que supone la creación de unas circunscripciones para lograr la uniformidad administrativa y la centralización eficaz de los servicios a prestar por el Estado. La creación de la provincia a imitación del departamento francés representa la desmembración definitiva de los antiguos reinos peninsulares desligando sus diferentes partes constitutivas que hasta entonces habían formado una unidad. A partir de esta nueva ordenación institucional cada provincia sólo tendrá relaciones con el poder central pero no con las otras porciones de territorio a las que le unen unas tradiciones y, en muchos casos, una cultura y una lengua comunes (*).

En aquel momento histórico la tendencia predominante en toda Europa se decantaba por la centralización por lo que esta iniciativa no debe ser calificada negativamente sino como una circunstancia netamente progresiva. El Estado unitario hizo desaparecer las desigualda-

(*) A. RUBIALES TORREJON. La región: historia y actualidad. IDE. Sevilla, 1973.

S. MARTIN RETORTILLO y E. ARGULLOL MURGADAS. Aproximación histórica al tema de la descentralización, incluido en la obra "Descentralización administrativa y organización política". - Ed. Alfaguara. Madrid, 1973

des y arbitrariedades feudales del Antiguo Régimen y supuso la creación de los mercados nacionales y la consolidación del Estado moderno.

No obstante la centralización administrativa se había llevado demasiado lejos y no tardaron en elaborarse proyectos que intentaban utilizar circunscripciones mayores que la provincia y que de una u otra manera llevaban a la creación de divisiones de ámbito regional. Estos proyectos se inician con el realizado en 1847 por Patricio de la Escosura y se multiplicarán a lo largo del siglo XIX.

La primera república española proclamada en 1873 supone el momento álgido de la reacción anticentralista y hace desembocar al país en una estructura auténticamente federal. La Constitución promulgada en 1873 configura a la nación española como una república federal compuesta por regiones que son reconocidas como estados independientes, teniendo en cuenta las peculiaridades lingüísticas, geográficas y culturales marcadas por la Historia. Estos estados regionales podrán darse su propia Constitución en la que se recojan las competencias respecto a su política privativa: hacienda, obras públicas, caminos regionales, beneficencia, instrucción y todos los asuntos civiles y sociales. También podrán nombrar sus órganos de gobierno y constituir asambleas legislativas mediante sufragio universal.

Los poderes ostentados por las regiones se estructuraban en los tres clásicos y se preveía su regulación de manera minuciosa en los futuros textos constitucionales de cada Estado que tendría unas fuerzas armadas autónomas para las funciones de policía y seguridad interior.

La federación se reservaba las funciones de defensa y política exterior así como los conflictos interestatales y además se atribuía un cuarto poder denominado "de relación" que se personificaba en el presidente de la República (*).

(*) A. JUTGLAR. Pi y Margall y el Federalismo español. Taurus. Madrid 1975

La vigencia de este texto constitucional que significaba un brusco viraje respecto a la centralización creciente que se había instaurado en España fue muy corta. El loable intento de acercar la estructuración política formal a la variada realidad de un país que era, por su propia historia, mucho menos uniforme que otras naciones europeas se frustró totalmente.

A partir de este intento y durante la etapa histórica conocida como Restauración se suceden una serie de proyectos de reforma regional elaborados por los políticos del propio régimen cuya concreción nunca se llevaría a efecto. El motivo de estas propuestas es la aspiración de las regiones más desarrolladas a intervenir en su propio gobierno en base a su estimación de que necesitan unas medidas distintas, dadas las grandes diferencias económicas existentes entre esos territorios y el resto del país. Esta necesidad es sentida inicialmente por Cataluña y posteriormente por el País Vasco y de forma paulatina se extenderá a otras regiones del Estado.

En 1884 el proyecto Moret propone quince regiones administrativas y poco después Sánchez de Toca ofrece una estructuración mucho más avanzada que concibe a la región como una instancia territorial desconcentradora, articulada a través de los Consejos Regionales.

En 1913 se aprueba el llamado Decreto de Mancomunidades que define a estas entidades como asociaciones de provincias de carácter exclusivamente administrativo (*). Sus atribuciones son fundamentalmente las traspasadas por los órganos que asocian aunque el gobierno central puede cederles otras complementarias por medio de una ley votada en Cortes. Los recursos financieros con que cuentan deberán especificarse en el Estatuto de cada Mancomunidad y pueden estar formados por los procedentes de las rentas de sus bienes, los productos de sus

(*) E. ARGULLOL. "Mancomunidades interprovinciales", incluido en la obra "Descentralización Administrativa y Organización Política". Alfaguara, Madrid, 1973

explotaciones, las subvenciones de los Ayuntamientos y Diputaciones y los recursos de los mismos así como los arbitrios por realización de servicios concretos.

La única región que aprovechó esta oportunidad para tratar - de restaurar su antiguo territorio y sus prerrogativas históricas fue Cataluña. La labor realizada, desde la instauración de la Mancomunidad en 1914 hasta su derogación en la época de la Dictadura de Primo de - Rivera, resulta muy interesante porque es el único ejemplo existente - en España de gestión de un territorio autónomo durante un periodo - - apreciable. El éxito de la Mancomunidad catalana fue tan considerable comparándolo con las realizaciones coetáneas llevadas a cabo por la - Administración Central, que nadie pudo discutirlo. Esta iniciativa será la única válida en el campo de la autonomía regional, hasta el advenimiento de la II República y su triunfo no frenará las apetencias del regionalismo sino que va a exacerbarlas en gran medida, al demostrarse su viabilidad.

Resumiendo esquemáticamente el desarrollo histórico apuntado diremos que el fin del Antiguo Régimen supuso una etapa de uniformización territorial que giraba alrededor de la provincia. Los primeros intentos de introducción de las regiones no trataron más que de reforzar la centralización del Estado al posibilitar la actuación sobre espacios más homogéneos y menos numerosos, entendidos siempre como circunscripciones administrativas para la acción territorial del Estado.

Mientras en las regiones periféricas las peticiones de autonomía regional eran cada vez más insistentes y profundas, el Parlamento del Estado rechazaba uno tras otro los tímidos proyectos de desconcentración territorial elaborados. De este violento contraste entre el país real y su imagen constitucional, surgirá irremisiblemente la eclosión regionalista de la II República.

El advenimiento del régimen republicano en 1931 supone un -

cambio de óptica completo respecto a la cuestión regional. La Constitución elaborada ese mismo año define a España como un Estado integral compatible con la autonomía de los municipios y las regiones. La región se define como un núcleo político-administrativo dentro del Estado Español resultante del deseo de organizarse, en tal tipo de ente de una o varias provincias limítrofes de características históricas, culturales y económicas comunes (*). La peculiaridades de la organización de cada una de las regiones estarían reconocidas en su Estatuto el cual después de aprobado se convertiría en una parte del ordenamiento jurídico del Estado.

La Constitución de 1931 repartía las distintas competencias entre el Estado y las regiones asignando al primero la legislación y ejecución de dieciocho materias entre las cuales destacan defensa, relaciones exteriores y ordenación general de la economía. En otras catorce la competencia legislativa correspondía también al Estado aunque la ejecución podía ser encargada a las regiones. En el resto de las materias tanto la normativa legal como la ejecución podría encargarse a las regiones si así lo recogían los Estatutos aprobados por las Cortes.

El Estatuto de Cataluña promulgado en 1932 define a esta región como autónoma dentro del Estado. El Gobierno de Cataluña o Generalidad se compone del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo mientras la Administración de Justicia se organiza también por el ente autonómico. El régimen financiero se establece a base de los impuestos cedidos y compartidos con el Estado que se añaden a los que ya recibían las antiguas Diputaciones Provinciales.

El Estatuto del País Vasco no llegará a aprobarse, después de muchas vicisitudes hasta 1936 cuando ha estallado la guerra civil. Su articulado es semejante a la norma básica catalana aunque en Euskadi no desaparece la provincia que es utilizada como un marco intermedio

(*) A. HERNANDEZ LAFUENTE. La Constitución de 1931 y la autonomía regional. Fundación J. March. Madrid, 1978

para la prestación de los servicios del Gobierno Autónomo. Se autoriza a la región a adoptar el sistema tributario que considere "justo y conveniente" aunque siempre con la salvaguarda de no incrementar la presión fiscal en su territorio.

El Estatuto de Galicia no llegó a ser promulgado pero si fue sometido a plebiscito y supone una serie de innovaciones sobre los dos anteriores. Se prevé la vigencia de la comarca y una participación muy peculiar de los electores en la revocación de los parlamentarios y respecto a la posibilidad de presentar proposiciones de ley y de hacer votar una ley por referendum. También el Estatuto gallego propone la creación de un banco para llevar a cabo el servicio financiero de la región siendo éste el primer antecedente, a pesar de todas las diferencias de funciones y de concepción, de las sociedades de desarrollo existentes en la actualidad (*).

El resto de las regiones también mostró una voluntad decidida de contar con su régimen autonómico propio pero los acontecimientos subsiguientes y el estallido de la Guerra Civil frustraron esta posibilidad.

El intento regionalizador de la II República fue resuelto de manera brillante y decidida haciendo compatible la concesión de las autonomías regionales con el mantenimiento de la unidad del Estado. La nueva solución que supone el Estado Regional fue adoptada como vimos por la Constitución italiana y saltando sobre la etapa centralizadora posterior inspirará la Constitución española de 1978.

El Estado que surge de la guerra civil significa una rotunda marcha atrás en el camino de la regionalización y la vuelta a los criterios anteriores obcecadamente centralistas. En este periodo en el que en Europa se empieza a ser consciente de los desequilibrios entre

(*) El texto de los Estatutos puede verse en el número monográfico de Documentación Administrativa nº 171. Madrid, julio-septiembre 1975

las diversas zonas de los territorios nacionales y se articulan las primeras políticas de desarrollo regional, en España se rechaza esta problemática obstinándose en un crecimiento sectorial que a la larga traerá graves complicaciones para el conjunto del Estado.

Con un retraso considerable respecto a los países vecinos se empezará a articular una tímida acción territorial decidida desde la Administración Central para tratar de paliar unos desequilibrios en gran parte provocados por el crecimiento anárquico propiciado por aquélla.

La desaparición del Estado autoritario y la promulgación de la Constitución de 1978 suponen un cambio brusco en la concepción de la organización territorial y la vuelta a los criterios marcadamente regionalistas. Ya en el período de transición que sigue a la desaparición del régimen personalista anterior se muestra el talante del nuevo Estado democrático al ponerse en marcha de manera inmediata una comisión de estudio para dotar de un régimen especial a las provincias catalanas (*).

A lo largo de 1978 se va dotando, a las regiones que se decantan por una organización diferenciada, con un ordenamiento provisional denominado preautonómico que quiere ser un ensayo o preparación de la ordenación que se establecerá una vez aprobada la Constitución y cumplidos los requisitos exigidos para el acceso a una autonomía plena (**).

Los ordenamientos preautonómicos tienen un carácter similar en todas las regiones con el fin de no prejuzgar el contenido de la

(*) S. MARTIN RETORTILLO. L. COSCULLUELA y E. ORDUÑA. Autonomías regionales en España. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid, 1978

L. COSCULLUELA. En torno a las transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas. Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo n° 18. Madrid, julio-septiembre 1978

(**) J. FERRANDO BADIA. Las Comunidades Preautonómicas. Revista de Estudios Regionales. Extraordinario Vol.II Málaga 1980.

futura autonomía. La normativa dictada se ocupa de la configuración de los órganos transitorios del gobierno regional y de las transferencias de funciones, actividades y servicios por parte del Estado.

Los entes preautonómicos están formados por un Consejo compuesto por parlamentarios de la región y representantes de las Diputaciones Provinciales. Estos Consejos tienen asignadas una serie de funciones: a) elaboración y aprobación de las normas de régimen interior; b) integración y coordinación de las actuaciones de las Diputaciones Provinciales; c) gestión, administración y toma de resoluciones acerca de las funciones y servicios que les transfiera tanto la Administración del Estado como las Diputaciones; d) proposición al Gobierno de cuantas medidas afecten a los intereses de la región. Los Consejos eligen a un Presidente que los representa legalmente a todos los efectos.

En la actualidad y salvo Cataluña y el País Vasco que han obtenido su Estatuto de Autonomía ya con carácter pleno el resto de las regiones españolas siguen sujetas al régimen preautonómico o forman parte de áreas indecisas.

La Constitución promulgada en 1978 se inspira en la norma básica italiana de 1947 la cual había tomado como base a su vez la española de 1931. La fórmula adoptada para la organización del Estado es intermedia entre el federalismo y el modelo unitario y se denomina regional (*).

El texto constitucional divide el territorio del Estado en municipios, provincias y comunidades autónomas. Las comunidades autónomas se forman como agrupación de provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.

(*) E. GARCIA DE ENTERRIA y A. PREDIERI. (directores). La Constitución Española de 1978. Ed. Civitas. Madrid, - - 1981

Las normas básicas reguladoras de cada comunidad autónoma se recogen en su Estatuto, que el Estado reconoce como parte de su propio ordenamiento jurídico. El Estatuto tiene una serie de condicionantes - mínimos: denominación de la comunidad autónoma, delimitación del territorio, denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias y, finalmente, las competencias asumidas dentro del marco establecido por la Constitución y las bases para el traspaso de servicios por parte del Estado.

En las regiones, a las que por haber votado su Estatuto durante la II República, se les ha dotado de un procedimiento más rápido para su puesta en marcha autonómica en la actualidad (Cataluña, País Vasco, Galicia) se ha previsto un esquema de organización institucional basado en la división tripartita de poderes: a) Una Asamblea legislativa elegida por sufragio universal con arreglo al sistema de representación proporcional que asegure además la representación de las diversas zonas del territorio; b) Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas cuyo Presidente será elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey correspondiéndole tanto la dirección del Consejo como la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en la región; c) Un Tribunal Superior de Justicia que culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo del Estado.

Nada se ha previsto en lo referente a la organización del resto de las regiones que se someten a un procedimiento más lento para obtener su autonomía plena. Dada la similitud entre esta ordenación institucional y la del propio Estado es muy posible que se doten de estos mismos órganos una vez creadas.

La Constitución al realizar la distribución de competencias atribuye a las regiones veintidos materias que podrán ser ampliadas una vez transcurran cinco años en las comunidades autónomas de carác-

ter ordinario y asumidas de inmediato en las de carácter especial. Estas materias cuya competencia no se entrega en todos los casos de manera exclusiva y cuya delimitación no resulta siempre lo suficientemente concreta son las siguientes: organización de las instituciones propias; régimen local de los municipios; ordenación del territorio; obras públicas, ferrocarriles y carreteras interiores; puertos y aeropuertos deportivos; agricultura y ganadería; montes, medio ambiente, aprovechamientos hidráulicos, pesca interior y fluvial, caza y marisqueo; ferias interiores; desarrollo económico; artesanía; museos, bibliotecas y conservatorios; patrimonio monumental; fomento de la cultura, enseñanza e investigación; promoción y ordenación del turismo; deporte y ocio; asistencia social; sanidad e higiene; vigilancia y protección de edificios y coordinación de las policías locales.

En el reparto de las competencias, la Constitución es deliberadamente ambigua habiéndose descartado los modelos precedentes de Estado regional y tratando de ganar en elasticidad y capacidad de adaptación a las circunstancias concretas de cada comunidad autónoma lo que se pierde en rigor y claridad jurídica. De todas formas la distribución de cometidos a la que se llegó finalmente representa una descentralización de carácter moderado que deja las tareas más relevantes en manos de la Administración Central (*).

La autonomía real conseguida dependerá tanto de estas atribuciones teóricas como de las posibilidades financieras que se otorguen a las regiones para llevarlas a cabo y de la relación de fuerzas políticas entre el gobierno central y los gobiernos regionales en cada momento. Este último factor resulta imprevisible y es función de una serie muy compleja de acontecimientos.

(*) T.R.FERNANDEZ. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Revista de Estudios de la Vida Local nº 201. Madrid, enero-marzo - 1979.

M.ALONSO OLEA. El sistema normativo del Estado y de las Comunidades Autónomas. Revista de Política Social nº 121. - Madrid, enero-marzo 1979

Tanto el Estatuto del País Vasco como el de Cataluña que -- han sido los dos primeros en ser promulgados recogen los trasposos de competencias respecto a las entidades de crédito y la posibilidad de llevar a cabo la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica por parte de los entes autónomos en el marco de la ordenación del Estado. En el Estatuto catalán se recoge de manera expresa la facultad de constituir instituciones que fomenten la -- plena ocupación y el desarrollo económico y social en el marco de competencias propio de la región (*).

Pero el grado real de autonomía depende siempre de las atribuciones financieras que la respaldan. Por ello en todos los países -- estudiados y también en este caso respecto a España debemos examinar la autonomía financiera concedida a las regiones para calar en la amplitud de sus posibilidades reales de desarrollo.

En la actualidad la autonomía otorgada en el terreno de las Haciendas regionales es más un propósito constitucional en embrión -- que una realidad fehaciente. La Constitución de 1978 afirma que las -- Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de -- coordinación con la Hacienda Estatal y la solidaridad con todos los -- españoles. Esta declaración implica la libertad de decisión respecto al gasto público en las materias atribuidas a la región y, por tanto, la posibilidad de elaborar presupuestos regionales propios.

Los recursos fiscales atribuidos por la Constitución a las regiones son de cinco tipos: impuestos cedidos total o parcialmente -- por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participa-- ciones en los ingresos del Estado; impuestos propios de las Comunidades Autónomas y las tasas y contribuciones especiales; transferencias

(*) R. ACOSTA. Las potestades de las entidades autónomas en materia -- financiera. Revista de Estudios Regionales. Vol. II. -- Extraordinario. Málaga 1980.

del fondo de compensación territorial y otras consignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado y el producto de las operaciones de crédito. La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) a la vez que estructura toda esta serie de recursos añade el producto de las multas y sanciones en el ámbito de la competencia regional.

Parece que los más importantes para las regiones serán los impuestos cedidos puesto que las fuentes tributarias están ya muy ocupadas por el Estado para que los entes autónomos puedan obtener cantidades apreciables por medio de sus impuestos propios. También se estiman como relevantes las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y las otras asignaciones con cargo a los Presupuestos del Estado. En cambio los rendimientos del patrimonio propio de las regiones, los créditos obtenidos y las multas y sanciones parecen estar destinados a tener una importancia marginal. Si el esquema que se ha esbozado se confirma, la dependencia de las Haciendas Regionales sería considerable con lo cual todas las presiones de la Administración Central resultan imaginables y la autonomía real sensiblemente reducida (*).

El Estado garantiza por otra parte y en todo el territorio un nivel mínimo a los servicios públicos fundamentales y cuando no bas

(*) E. GARCIA DE ENTERRIA y otros. La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1980.

J. LASARTE ALVAREZ. La financiación de las Comunidades Autónomas. Revista de Estudios Regionales Extraordinario. nº 1. Málaga, 1979.

Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas. Civitas. Revista Española de Derecho Financiero nº 2. Madrid, abril - junio, 1979.

ten los recursos de la Comunidad Autónoma para alcanzarlo se le asignará a ésta una dotación a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. Cuando la necesidad de estos apoyos se repita en menos de cinco años, se revisará al alza la participación de la región en los ingresos del Estado, según se dispone en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Anualmente se dotará un Fondo de Compensación que será distribuido por las Cortes y que representará como mínimo un 30 por ciento de los Presupuestos del Estado. Los criterios adoptados para su reparto son la inversa de la renta por habitante, la tasa de población emigrada en los diez últimos años, el porcentaje de desempleo de la población activa, la superficie territorial, el hecho insular en relación con la lejanía del territorio peninsular y aquellos otros que se estimen procedentes.

Las finalidades a las que se destinarán las ayudas del Fondo se prevén muy variadas pero atienden principalmente a las dotaciones de infraestructura, tratando de disminuir los desequilibrios de renta y de riqueza (*).

El Estatuto de Cataluña adopta en el aspecto fiscal un sistema de reparto de impuestos que parece que será imitado por el resto de las regiones autónomas y al que se adaptó la propia LOFCA. El País Vasco siguiendo la tradición foral de los convenios o conciertos económicos ha acordado aportar una cantidad global a la Hacienda del Estado encargándose el ente autónomo de la exacción, liquidación, recaudación e inspección de los impuestos que se obtengan en su territorio. En ambas regiones se prevé la elaboración anual de un Presupuesto por parte del Gobierno regional que será aprobado y controlado por el Par-

(*) F. FERNANDEZ RODRIGUEZ y A. LOPEZ NIETO. El Fondo de Compensación Interterritorial. Inquietudes sobre un proyecto de ley. Revista de Estudios Regionales. Vol. II. Extraordinario. Málaga 1980.
Un análisis parcial del proyecto LOFCA aprobado por el Pleno del Congreso. I Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas. Sevilla, abril 1980.

lamiento autónomo. También en las regiones sometidas a regímenes preautonómicos se elaboran presupuestos anuales para regular sus ingresos y gastos siendo examinados y aprobados por los órganos colegiados superiores de estos Entes en espera de que se conviertan en Comunidades Autónomas plenas.

2. LA POLITICA REGIONAL EN ESPAÑA

Aunque puede afirmarse que no ha existido nunca una política auténticamente regional en España resulta cierto también que son muy antiguos los intentos de suavizar las manifestaciones más visibles de los desequilibrios existentes (*).

La fecha de partida de estos intentos podría fijarse en 1916 con el establecimiento de los primeros parques nacionales. En la década siguiente se crearán las Confederaciones Hidrográficas que constituyen proyectos de ordenación global de una cuenca fluvial considerada en su conjunto.

A partir de 1939 el nuevo Estado abandona todo intento de política regional y, salvo los planes territoriales especiales, no habrá ninguna manifestación en este campo hasta que en 1964 se inicien los Planes de Desarrollo (**).

(*) Entre los numerosos trabajos dedicados al estudio del desarrollo regional en España pueden citarse:

H.W. RICHARDSON. Política y planificación del desarrollo regional en España. Alianza Universidad. Madrid, 1976.

R. TAMAMES. Estructura Económica de España. Alianza Universidad -- Textos. Madrid, 1980.

F. FERNANDEZ y H.W. RICHARDSON. Regional Development in Spain: -- trends, policies and planing. International Perspectives. Ottawa 1975.

M. MARTIN LOBO. La politique de developpement regional en Espagne. Developpement Economique Regional et aménagement du territoire. Revue d'Economie Politique. Paris, 1974.

J. BOUDEVILLE. Rapport sur l'analyse de l'aménagement du territoire en Espagne. OCDE. Paris, 1974

P. HALL. The spatial structure of the Spanish economy OCDE. Paris 1974

OCDE. Memorandum of the study of Spanish Regional Development Policy. Paris, 1972.

OCDE. Salient Features of Regional Development Policy in Spain. Paris, 1973.

C.W. ANDERSON. The political economy of modern Spain: Policy Making in an authoritarian system. Wisconsin University Press 1970

(**) S. MARTIN RETORTILLO y J. SALAS. El nuevo regionalismo y la llamada Regionalización de la Planificación Económica en la obra "Descentralización Administrativa y Organización Política" -- Alfaguara. Madrid, 1973

El I Plan (1964-1967) siguió las recomendaciones emitidas - por una misión del Banco Mundial que visitó España en aquellas fechas, subordinando las metas de equidad que supone el desarrollo regional a las de crecimiento global de la economía. No obstante se introdujo la política de polos instaurándose dos polos de promoción industrial - - (Burgos, Huelva) y cinco polos de desarrollo (La Coruña, Sevilla, Valladolid, Vigo y Zaragoza). Además se pusieron en marcha planes globales para tres nuevas zonas (*).

El II Plan (1968-1971), al menos en el terreno teórico, intensificó el interés de la Administración hacia el desarrollo regional - estimando que la planificación territorial debía paliar las excesivas desigualdades de renta per capita entre las distintas regiones siempre que no quedase afectado el ritmo de crecimiento global proyectado para todo el país. Se establecieron una serie de líneas programáticas que implicaban la creación de una nueva base para la localización a largo plazo de las actividades productivas, el reforzamiento de los capitales y mercados regionales, la descongestión de las áreas metropolitanas y la promoción de la industria en las regiones de más baja renta. Desgraciadamente estos propósitos quedaron en meras declaraciones y no se hizo nada concreto para llevarlos a la práctica.

El III Plan (1972-1975) trató de integrar la planificación sectorial en la que se había basado el crecimiento económico anterior con la planificación espacial en el nuevo concepto de "vertebración -- del territorio".

Este tipo de política ponía el acento en la economía urbana y suponía la constitución de una red jerárquica de capitales y ciudades intermedias que sirvieran para ordenar racionalmente el espacio.-

(*) R. TAMAMES. El primer año del Plan de Desarrollo (1964-1967). Un análisis crítico. Anales de Economía n° 9. Madrid, -- enero-marzo 1971.

J. ISBERT SORIANO. La politique régionale dans le Premier Plan de Développement économique et sociale espagnol. Expansion Regionale n° 39. Paris, 1965.

MINISTERIO DE PLANIFICACION (COMISARIA DEL PLAN hasta 1973) Monografías dedicadas al Desarrollo Regional en el II, III y IV Planes de Desarrollo. Madrid, 1969/1975

El sistema de ciudades de cada región se estimaba compuesto por grandes áreas metropolitanas, metrópolis de equilibrio, ciudades intermedias, otros centros urbanos y capitales comarcales para las que se proyectaron las dotaciones más urgentes con arreglo a su rango (*).

La política industrial en su aspecto regional postulaba el establecimiento de las empresas en áreas que no solo les ofrecieran ventajas de localización, sino que promovieran el desarrollo regional de su entorno. No se establecieron nuevos polos de desarrollo en el III Plan pero a cambio se inició en Galicia una nueva experiencia denominada "gran área de expansión industrial". Este instrumento debería abarcar todos los aspectos de promoción de una zona de ámbito regional superando el mecanismo puntual de los polos. Como apoyo en el campo financiero se creó en 1972 la primera Sociedad para el Desarrollo Industrial Regional: SODIGA.

Sin embargo las declaraciones del Plan tuvieron muy poco -- que ver con la política efectivamente aplicada al igual que en las -- ocasiones anteriores en un fenómeno que es común en la Administración española y que se ha denominado "disglosia administrativa" (**).

Mediado el periodo de vigencia del III Plan se iniciaron -- los preparativos para elaborar el IV que debía cubrir la etapa 1976- -- 1979. La preocupación por la política regional parecía ser más amplia que en los anteriores y se hicieron a este respecto una serie de pun-

(*) G. SAENZ DE BURUAGA. Polos y acción regional frente al III Plan de Desarrollo. Información Comercial Española nº 465. Madrid, mayo 1972.

H.W.RICHARDSON. Some aspects of Regional Developpement Policy in - Spain in the context of the Third Developpement -- Plan. Raport for OECD. Paris, junio, 1972.

(**) G. SAENZ DE BURUAGA. Política Regional de España, Diagnóstico y -- Perspectivas. 1a. Reunión de Servicios de Estudios Económicos. Madrid, 1973

tualizaciones (*). Entre otros extremos se reconoció que las políticas de planificación regional necesitan un horizonte de tiempo mucho mayor que el periodo cuatrienal del Plan y que el fracaso de los planes anteriores se había debido a una coordinación insuficiente. También se preveía un Plan Nacional de Ordenación del Territorio que proporcionase una estructura comprensiva para la planificación espacial hasta 1990.- Este plan clasificaba el territorio del Estado en áreas libres (áreas de reserva ecológica, bosques, áreas de producción agrícola y áreas recreativas) y áreas intensivas (tierras de regadío, turismo costero, emplazamientos industriales). Además se proponía un "modelo espacial - real" formado por un sistema gravitatorio (red urbana), un sistema de relaciones (red de transporte), un sistema de zonas de ocio y una estructura de localización de actividades económicas y un "modelo espacial de tendencia" en el que se contemplasen las tendencias del desarrollo urbano, los movimientos de población y bienes, las desigualdades geográficas de renta y empleo, etc.

A pesar de que el Plan otorgaba a las asignaciones del suelo un carácter inflexible y estático, sin admitir la posibilidad de retroalimentación, se trata sin lugar a dudas del primer intento serio de programación de la ordenación del territorio (**).

El resto de previsiones para el IV Plan se referían a la prosecución o abandono de ciertas políticas previas. Entre éstas se contemplaba la posibilidad de extender el concepto de "gran área de expansión industrial" a Andalucía y a la continuación de las estrategias que giraban alrededor de la establecida en Galicia por el III Plan. Los polos de desarrollo se mantendrían hasta la fecha de su expiración pero sin iniciarse ninguno nuevo. También se preveía la continuación -

(*) MINISTERIO DE PLANIFICACION. IV Plan de Desarrollo: Desarrollo Regional. op. cit.

(**). G. SAENZ DE BURUAGA. Política regional y de urbanismo incluido en L. GAMIR (coordinador) "Política Económica de España". Guadiana. Madrid, edición 1972.

de otros instrumentos regionales como el Plan Jaen y los polígonos de preferente localización industrial.

Estos preparativos unidos al resto de los aspectos que contemplaría el futuro Plan siguieron elaborándose hasta el momento de finalizar la vigencia del III Plan, muy alterado ya en sus cifras iniciales por el impacto de la crisis. Pero el IV Plan de Desarrollo nunca llegaría a aprobarse y este hecho junto con la desaparición del efímero Ministerio de Planificación del Desarrollo surgido de la anterior Comisaria del Plan marcarían el fin de la planificación indicativa en España.

No resulta fácil identificar las causas del fin brusco de un esquema global de coordinación y planificación que había protagonizado más de una década. La razón principal debe ser buscada a nuestro entender en el inicio del período de transición política que sucedió a la desaparición del régimen anterior. No olvidemos que los Planes de desarrollo españoles estaban ligados en la mente de todos a los tecnócratas más o menos relacionados con el Opus Dei que los controlaron desde su primer esbozo y moldearon su forma, su patrón y su filosofía. Además para muchas de las nuevas fuerzas políticas había una identificación clara entre los planes de desarrollo y el régimen autoritario (*).

Habría otras razones de carácter técnico para explicar esta discontinuidad como el impacto de la crisis mundial que hizo inservibles los cálculos realizados en cuanto a la energía y a los ingresos a percibir por remesas de emigrantes y por turismo que desnivelaban gravemente la balanza de pagos. La incertidumbre de los futuros desarrollos de estos factores sería una explicación plausible para interrumpir un tipo de planificación cuatrienal cuyos elementos debían estar, en principio, coordinados.

(*) J.L. SAMPEDRO. Le Plan de Développement dans son cadre social. L'Espagne a l'heure du développement. Tiers Monde. Paris, 1966

En lo que se refiere a la política regional del IV Plan, las iniciativas concretas previstas en los estudios previos se han llevado a cabo a pesar de no haber entrado aquél en vigor. En 1977 se declaró a Andalucía "gran área de expansión industrial" con las mismas características y las ventajas que se habían concedido a Galicia. Los polos de desarrollo, los polígonos y los planes territoriales han seguido -- sus plazos fijados sin que se crease ninguno nuevo tal como se había -- proyectado asimismo en el fallido Plan.

La primera iniciativa de carácter regional adoptada tuvo lugar con posterioridad a la reforma política puesto que el periodo 1976-1979 en que debería haber estado vigente el IV Plan de Desarrollo puede considerarse como una etapa de transición.

En septiembre de 1979 se aprobó el Programa a Medio Plazo para la Economía Española (PMP) y paralelamente fue creado el Comité para la Elaboración del Presupuesto Plurianual de Inversiones Públicas - (CIP) en el que se realiza una coordinación de las inversiones del Estado otorgándoles un cierto desglose territorial.

En cuanto a la política regional, el PMP establece dos criterios básicos: la canalización de la inversión hacia las zonas de mayor tasa de desempleo y menor dotación de infraestructura y el posible papel corrector de los desequilibrios asignado a la empresa pública.

Las prioridades territoriales de la inversión pública no -- quedan concretadas en regiones sino que dentro de ellas se dirigen a -- las zonas con mayor tasa de desempleo. Como acciones específicas se -- trata de aplicar un programa anual de subvenciones a las inversiones -- creadoras de empleo en zonas afectadas por procesos de reestructura- -- ción industrial y en el medio rural. Se previó además un plan de colaboración con Ayuntamientos que empleen a trabajadores beneficiarios -- del seguro de desempleo canalizando recursos financieros tanto para -- las obras y servicios que administra el Ministerio de Administración --

Territorial como otros equipamientos gestionados por el IRYDA o ICONA. También se aplicaron fondos de empleo comunitario a las regiones de ma yor desempleo agrícola.

El Programa se refiere en varias ocasiones a la prioridad de la inversión pública en las zonas con mayor nivel de desempleo y especialmente en las áreas deficitarias de infraestructura. Los criterios barajados en este contexto son de tres tipos: a) Inversiones de carácter productivo que no generen aumentos apreciables en los gastos públi cos corrientes; b) Inversiones que ocupen un porcentaje importante de mano de obra directa y que genere ocupación indirecta; c) Inversiones que se concentren en las zonas del país con mayor índice de desempleo así como en las que tengan mayor déficit de infraestructura.

A pesar de estas precisiones resulta difícil y compleja la identificación de las zonas de actuación especialmente respecto a los déficits de infraestructura. A la amplitud de significados con que se puede concebir el término infraestructura se habrían de añadir las dificultades de evaluación de los déficits mencionados.

Además el PMP se refiere a la insuficiente atención que la empresa pública española ha dedicado al desarrollo regional y se propone potenciar el papel corrector de la misma. Dentro de esta acción parece que se incrementarán las funciones de las Sociedades de Desarrollo Industrial Regional (SODI).

Un acuerdo del Consejo de Ministros de agosto de 1979 había creado el Comité de Inversiones Públicas (CIP) con la finalidad de proponer al Gobierno programas flexibles de inversiones públicas de carácter plurianual con especial atención a la coherencia de los mismos con los principios orientadores de la política económica general. El CIP está formado por miembros de los dos principales departamentos económicos (Economía y Comercio y Hacienda) y de los Ministerios ejecutores del alrededor del 80 % del gasto público de inversión (Agricultura, De

./..

640.

fensa, Educación, Industria y Energía, Obras Públicas y Urbanismo y - Transportes y Comunicaciones) no siendo miembros permanentes el resto de los departamentos.

El Comité se ha ocupado de examinar los programas de inversión correspondientes al periodo 1980-83 y de establecer una jerarquización de los mismos clasificándolos en "Ineludibles", "Estratégicamente Relevantes" y "Restos", respecto al interés público global. Además ha elaborado una serie de criterios generales de compatibilización interna y externa de cada Ministerio sobre los agentes ejecutores tanto del sector privado como público, con especial énfasis en los Entes Autonómicos y Corporaciones Locales, los medios para incrementar el potencial inversor y la mayor utilización de la población desocupada.

El CIP ha puesto un empeño especial en la provincialización de las demandas ministeriales, que ha alcanzado el 70 % del volumen de gastos de inversión programados.

Tanto la actuación del CIP como el establecimiento del PMP no dejan de ser expedientes transitorios para cubrir un periodo de indecisión política y en cierto modo preparar la planificación futura.

La Constitución vigente prevé que el Estado puede planificar la actividad económica general partiendo de las elecciones de objetivos realizadas por las Comunidades Autónomas y contando con el --asesoramiento de diferentes estamentos, constituidos en un Consejo cuya composición concreta y funcionamiento están aún por desarrollar.

El método elegido es el de "bottom up" o de abajo a arriba, que significa un procedimiento de planificación descentralizador en el que las regiones elaboran sus planes y a nivel central se obtienen las asignaciones globales de manera residual con arreglo a un proceso que siguiendo a G. Sáenz de Buruaga podemos sintetizar en cuatro eta

./..

pas (*). En la primera las distintas Comunidades Autónomas formulan sus preferencias y objetivos que se denominan previsiones en el texto constitucional iniciándose con ello el proceso de planificación. A -- continuación un Consejo compuesto por varias organizaciones (sindicales, profesionales, empresariales y económicas) asesora y colabora en dicho proceso. El Gobierno teniendo en cuenta tanto las previsiones -- de los entes autonómicos como los pronunciamientos del Consejo elabora los proyectos de planificación. Finalmente las Cortes Generales -- discuten los anteriores proyectos y en su caso los aprueban como planes o programas definitivos con las modificaciones pertinentes.

En cuanto a la realización de estas etapas se plantean en la actualidad muchos problemas como la posibilidad de intervención de -- los entes preautonómicos al lado de las Comunidades Autónomas ya establecidas e incluso de las denominadas áreas indecisas o zonas que aun no han decidido integrarse dentro de la dinámica autonómica. El Consejo asesor no ha sido creado y se duda entre su configuración como propiamente planificador o como representación pura de los denominados -- intereses socioeconómicos. La tarea de elaboración final de los planes es encomendada al Gobierno lo cual supone un enorme cúmulo de dificultades tanto técnicas como políticas puesto que en la mayoría de los casos se darán objetivos incompatibles en las diferentes previsiones.

En la actualidad junto a los inicios de estos mecanismos de planificación seria y rigurosa para el futuro se han aprobado un conjunto de planes urgentes con más contenido político que solidez técnica que deberían de alguna manera normalizarse y sistematizarse puesto que parecen destinados a multiplicarse en esta etapa transitoria.

Por otra parte las expectativas de integración en la Comuni

(*) G. SAENZ DE BURUAGA. Los programas Regionales en el contexto autonómico español y ante la CEE. IV Reunión de la Asociación Española de Ciencia Regional. Valencia. Noviembre 1980

dad Económica Europea y la posibilidad de acceso en su día a las ayudas regionales previstas por esa organización influyen en la planificación aunque solo sea porque es necesario para obtenerlas, el acogerse a su metodología (*). El procedimiento comunitario tiene cinco etapas y se basa en un diagnóstico previo que incluye las necesidades de la región, su potencial de desarrollo, sus desequilibrios y los cuellos de botella existentes. A partir de estos datos, se cuantifican tanto los objetivos de desarrollo como los medios necesarios para obtenerlos, -- los recursos financieros a emplear y las previsiones de ejecución del Plan.

El procedimiento europeo, que es muy completo y que ya cuenta con una cierta experiencia práctica, puede ser una guía útil para la formulación de los planes descentralizados españoles. La planificación puede moderar los planteamientos maximalistas de algunas Comunidades - Autónomas y a la vez suponer una intervención efectiva de las regiones en su propio futuro. Adicionalmente puede contribuir al logro de unas altas cotas de transparencia y racionalidad, hoy ausentes del proceso - regionalizador español.

La planificación indicativa suponía la cobertura de todas -- las intervenciones de la Administración y utilizó una serie de instrumentos diversos en el campo de la política territorial, los más conocidos -- de los cuales han sido los polos de desarrollo, aunque existieron otros muchos instrumentos de significación y alcance muy variado empleados en el seno o al margen de los Planes de Desarrollo que enumeraremos de manera sucinta.

Los polos como centros puntuales de propulsión del desarrollo regional parten de una tesis muy en boga entre los especialistas -- de la década de los sesenta. Esta tendencia postulaba que al ser muy --

(*) COMUNIDADES EUROPEAS. The regional development programs. CEE.
Bruselas, 1979

limitados los recursos disponibles para hacer frente al desarrollo regional se puede considerar adecuado el concentrarlos en un pequeño número de centros que posean ventajas de cara a su futuro crecimiento para que posteriormente éste irradie hacia toda la zona en la que se enclavan.

Aunque la teoría parece ser válida cuando se entiende en -- sus propios términos resulta muy dudoso el carácter regional de los polos españoles. Todo parece indicar que los polos han sido seleccionados antes que las regiones en las que se ubicaban teniendo en cuenta sus posibilidades de crecimiento de manera aislada. Además los polos se consideraron un instrumento para llevar a cabo la industrialización española como estrategia específica del desarrollo nacional y no como un medio de desarrollo de las regiones atrasadas del país (*). El que se encomendase su gestión a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos es otra muestra de su desvinculación hacia cualquier planteamiento regional y de las limitaciones existentes en su propia concepción (**).

En la puesta en práctica de esta política previeron dos tipos de actuaciones: los polos de promoción industrial que se ubicaban en ciudades sin apenas empresas del sector secundario pero con los recursos suficientes para lograr un desarrollo industrial sostenido y -- los polos de desarrollo que trataban de incrementar el sector secundario en núcleos urbanos que aun contando previamente con una actividad industrial importante eran el eje de una región con baja renta. En --

(*) G. BULGARELLI. El impacto regional de los polos de desarrollo, -- incluido en "La Región y el Desarrollo". Dopesa -- Madrid, 1972.

J. LEIRA. Growth poles in Spain: a legitimising instrument for -- an efficiency oriented policy. Universidad de California en Berkeley. 1973

(**). J. MEILAN GIL. Observaciones acerca del régimen jurídico de los Polos de Promoción y Desarrollo. Derecho Administrativo nº 77. Madrid, 1964

los primeros se concedía una mayor subvención inicial por estimarlos más problemáticos.

Los incentivos previstos eran numerosos y de diverso carácter: a) Posibilidad de adquisición obligatoria del suelo necesario para el desarrollo de la infraestructura técnica; b) Subvención inicial del diez por ciento de los polos de desarrollo y del veinte por ciento en los de promoción industrial; c) Preferencia en el acceso al crédito oficial; d) Incentivos fiscales diversos.

Los incentivos fiscales consisten en la libertad de amortización durante el primer quinquenio y en la reducción de hasta el 95 por ciento en los siguientes impuestos: a) Impuesto General sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados; b) Impuesto General sobre Tráfico de Empresas, en cuanto grave las ventas por las que se adquieran los bienes de equipo y utillaje de primera instalación, cuando no se fabriquen en España; c) Derechos Arancelarios o Impuesto de Compensación de Gravámenes interiores que graven las importaciones de bienes de equipo y utillaje, cuando no se fabriquen en España. Este beneficio podrá hacerse extensivo a los materiales y productos que, no produciéndose en España, se importasen para su incorporación a bienes de equipo que se fabriquen en España; d) Impuesto sobre las Rentas del Capital respecto a los rendimientos de los empréstitos que emitan las empresas españolas y a los préstamos que éstas concierten con organismos internacionales o con bancos e instituciones financieras extranjeras, cuando los fondos así obtenidos se destinen a financiar inversiones reales nuevas; e) Cuota de licencia fiscal durante el periodo de instalación; f) Arbitrios o tasas de las Corporaciones Locales que graven el establecimiento o ampliación de plantas industriales que se instalen en la zona.

Esta política de incentivos anotada puede cuestionarse tanto desde el punto de vista de su nivel, muy bajo respecto al de otros países europeos, como desde la vertiente de su completa uniformidad -

que no tiene en cuenta las diferentes deseconomías externas de la ubi
cación de los polos. La tasa de presión fiscal española relativamente
baja en esa época y la generalización del fraude son elementos que --
tienden a contrarrestar su posible eficacia. Además estos estímulos -
podían provocar una distorsión en el planteamiento de los proyectos -
empresariales al olvidarse frecuentemente por parte de las empresas -
que las ventajas fiscales tenían un límite temporal preciso y determinado.

Los cuatro tipos de incentivos mencionados resultaban dis--
crecionales por parte de la Administración y se concedían mediante --
concursos anuales convocados por la Comisión Delegada de Asuntos Eco--
nómicos. Los solicitantes debían ajustarse a la lista de sectores in--
dustriales prevista para cada polo y proyectar la instalación de una
empresa que alcanzase el tamaño mínimo fijado. En una primera etapa -
se exigieron a este respecto tres millones de pesetas o veinte pues--
tos de trabajo aunque posteriormente estos topes se elevaron a cuarenta
millones o cien empleos.

La duración de los beneficios de los polos fue fijada en --
cinco años en el I Plan pero este plazo resultaba claramente insufi--
ciente para la atracción de empresas, la provisión de infraestructura
y la generación de las economías de aglomeración esperadas. Por ello
en el II Plan el plazo se amplió hasta un máximo de siete años y de -
hecho, salvo alguna excepción concreta, han alcanzado una duración --
aún mayor en la práctica.

De la docena de polos creados en 1964 solo subsiste en la -
actualidad el de Logroño cuya duración está programada hasta final de --
1981. Los tres restantes en vigor se han integrado en las dos grandes
áreas de expansión industrial en las que estaban ubicados. Con ello -
los polos de desarrollo acaban prácticamente su vigencia y se puede -
proceder a una evaluación provisional de sus resultados.

La valoración global de esta política debe partir de la afirmación plena de que la modalidad de desarrollo polar no se planteó nunca ni se llevó a cabo como un instrumento de desarrollo regional. Era una simple estrategia de crecimiento de la renta nacional y los argumentos de tipo "locacional" fueron utilizados para legitimar unas elecciones de polos que, además, se manipularon excesivamente por consideraciones políticas (*). Por otra parte, si observamos las ciudades seleccionadas como polos veremos que en la mayoría de los casos se eligieron las que habían realizado previamente despegue industrial por lo que no existían posibilidades reales de fracaso.

Resulta innegable que la renta per capita y el producto industrial bruto crecieron de forma mucho más rápida en el ámbito de los polos que en el resto del país incluso en las zonas más desarrolladas pero este crecimiento se debió a la absorción de la actividad económica del área circundante. Entre los defectos de planteamiento y ejecución que han disminuido su efectividad pueden enumerarse la escasa creación de puestos de trabajo, la delimitación demasiado estrecha de los polos, la corta duración de su vigencia y los complejos trámites administrativos en los concursos para la admisión de empresas, el retraso en la construcción de la infraestructura y la no existencia de criterios operativos de selectividad industrial.

La demarcación territorial ha sido excesivamente limitada con lo cual se ha provocado una exagerada concentración de las plantas industriales, dando lugar a localizaciones incorrectas de algunas de ellas -- que hubieran tenido una ubicación más lógica en otros puntos de la región. Esta concentración incorrecta ha producido una erosión ambiental en el entorno geográfico del polo y verdaderas dificultades en cuanto a la insuficiencia de infraestructuras productivas y sociales y ha provocado el encarecimiento especulativo del terreno.

(*) A. DE MIGUEL. Factores extraeconómicos de la diferenciación regional incluido en "La región y el desarrollo", Dopesa, Madrid, 1972

Los incentivos concedidos a los polos constituyen la verdad en fuerza de atracción respecto a las industrias, pero su adopción indiscriminada en unos casos, su volumen insuficiente o irrelevante en otros y la aplicación con carácter restrictivo de los más influyentes redujo en gran medida sus posibles efectos (*).

La subvención inicial prevista sólo se concedió a los proyectos que representaban un elevado coste de instalación. Los beneficios fiscales han sido ineficaces en numerosas ocasiones como en el caso de la exención de las cuotas de licencia fiscal. El resto han visto debilitada su incidencia como consecuencia de las restricciones a su aplicación emanadas del Ministerio de Hacienda y los retrasos provocados por la complicación burocrática de su concesión. Esta característica ha revestido particular gravedad respecto a las desgravaciones arancelarias y ha demorado en gran medida la instalación y puesta en funcionamiento de las plantas industriales.

El instrumento más importante en términos de financiación de los polos debió haber sido el crédito concedido por las Entidades de Crédito Oficial. Estas entidades que suponen un circuito privilegiado en cuanto a tipos y plazos no han representado la fuente financiera esperada debido a su falta de agilidad operativa poco compatible con las necesidades de la empresa privada y a su dedicación prioritaria hacia las grandes unidades de producción.

La demarcación de competencias respecto a la gestión del proceso administrativo asociado al establecimiento de una industria en un polo de desarrollo ha perjudicado notablemente la eficacia de este instrumento. Aparte de la Comisaría del Plan (más tarde Ministerio de Planificación del Desarrollo) que realizaba la convocatoria de los cursos y el control del proceso de inversión, intervenía el Ministerio de Industria seleccionando las industrias que debían implantarse e in-

(*) R. MARTINEZ CORTIÑA. Experiencias de desarrollo regional. Anales de Economía nº 5. Madrid, agosto 1970.

introduciendo un sesgo de política sectorial que deformaba la idea de desarrollo regional equilibrado que hubieran debido tener los polos.

El extinguido Ministerio de la Vivienda realizaba el acondicionamiento del suelo industrial comprendida la tramitación respecto a la ocupación de terrenos, su urbanización y su enajenación posterior. También intervenía el Ministerio de Obras Públicas acondicionando los accesos y los viales de comunicación así como las obras de saneamiento y abastecimiento de aguas. Si tenemos en cuenta la intervención de otros organismos de la Administración Pública en el acondicionamiento de la necesaria infraestructura social de los polos (educación, vivienda, promoción cultural, etc.) y añadimos la falta de coordinación de todas estas acciones y sus desfases cronológicos veremos lo poco favorable que ha resultado esta disgregación administrativa para el éxito de la política de desarrollo puntual.

Los retrasos en la puesta a punto de la infraestructura básica provocados por la falta de coordinación resultante han sido decisivos en cuanto al logro de los objetivos previstos respecto a la implantación de industrias en los polos. Tanto los siete polos primitivos como los cinco suscitados con posterioridad comenzaron sus plazos de vigencia sin poseer la dotación de infraestructura necesaria para la implantación de las industrias proyectadas. Además de que nada se previó respecto a las repercusiones de toda índole que se producirían en las ciudades en las que se habían establecido los polos. Esta situación hizo que muchas empresas hubieran de dotarse a sí mismas de la infraestructura mínima necesaria para establecerse (abastecimiento de agua, saneamiento, viales, etc.) y que otras hubieran de retrasar su puesta en funcionamiento soportando un coste elevado por esta causa (obsolescencia de los proyectos, pérdida de mercados, etc.). El problema llegó a ser tan agudo por diversos motivos, entre los que destaca el retraso o la falta de subvenciones a los organismos ejecutores, que algunos polos finalizaron su vigencia sin que esta dotación

fuera ni siquiera iniciada (*).

Otro aspecto que ha causado no poca desorientación a los posibles empresarios candidatos es la carencia de criterios firmes respecto a la selectividad industrial, al tamaño de las empresas a admitir y a las necesarias interrelaciones de las diversas plantas entre sí y respecto a las industrias auxiliares. También la insuficiencia de los elementos de juicio empleados en la elección de proyectos por parte de la Administración, que decide sobre anteproyectos no excesivamente delimitados, constituye un notable inconveniente para el diseño futuro del polo (**).

Podemos concluir pues que la política de polos, ya prácticamente finalizada, fue insuficiente para lograr una promoción apreciable de las regiones subdesarrolladas. Solo se constituyeron pequeños islotes de crecimiento que no se relacionaban entre sí, ni con el área regional en la que se enclavaron, ni con el resto de la economía constituyendo un caso típico de dualismo. Además atraieron hacia su ámbito los medios de producción de la zona en la que se implantaban constituyéndose en auténticos "polos de absorción" con el resultado de concentrar las industrias antes dispersas y con el peligro, grave en algunas ciudades, de incidir en las deseconomías de escala que provoca la excesiva aglomeración.

Aparte de la política de polos que fue diseñada como la clave de la acción territorial se utilizaron una serie de instrumentos de significación y alcance muy diversos. En una primera aproximación puede afirmarse que su número fue excesivo y que fueron aplicados sin una coordinación mínima para lograr su eficacia.

(*) R. MARTINEZ CORTIÑA (director). Regionalización de la economía española. Confederación Española de Cajas de Ahorro. Madrid, 1975

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO. Evaluación económica de los polos de desarrollo. Madrid, 1972

(**) J.J. RODRIGUEZ ALCAIDE. Análisis de Selectividad Industrial y Estrategia Regional. I Seminario Aragonés sobre Políticas de Acción Regional. Zaragoza, octubre 1973

La principal estrategia adoptada giró alrededor de la denominada política de zoning o de creación de suelo industrial. Estas zonas, que consisten en áreas delimitadas y dotadas de infraestructura, son -- más adecuadas que los polos que ofrecen únicamente unos ciertos incentivos a los posibles empresarios y no preparan una base propicia para su implantación.

En 1960 se creó la Gerencia de Urbanización como organismo -- autónomo dentro del entonces existente Ministerio de la Vivienda que -- se encargaba de la preparación de suelo industrial en toda clase de polígonos estatales. A esta actuación habría que añadir la llevada a cabo por las corporaciones locales y las entidades privadas. Tratando de simplificar en la enmarañada tipología de estas iniciativas podemos -- distinguir seis tipos de actuaciones siguiendo al profesor Martin Mateo (*).

a) Polígonos industriales del Plan de Desarrollo.- Surgen -- con el I Plan y tienen por objeto promover a aquellas poblaciones que, aunque no reúnan las condiciones necesarias para la creación de un polo de desarrollo, tuviesen bases suficientes para una cierta industrialización. Fueron promovidos 24 polígonos industriales, a los que se concedieron beneficios idénticos a los de los polos con exclusión de las subvenciones oficiales y en los que se ubicaron alrededor de 50 empresas.

b) Polígonos de descongestión.- También se programaron en -- los planes de desarrollo y su creación dependía de una propuesta conjunta de los Ministerios de Agricultura, Vivienda e Industria por acuerdo del Consejo de Ministros. Los beneficios obtenidos eran, aparte de -- los enumerados en los polos, la reducción al ochenta por cien de las -- cuotas de contribución urbana y de todos los recargos que gravasen las

(*) R. MARTIN MATEO. Derecho Administrativo Económico. El Estado y la Empresa. Ediciones Pirámide. Madrid, 1974

edificaciones y la exención total de los arbitrios locales, ordinarios y extraordinarios que recayesen sobre las mismas. Además se concedió - la posibilidad de expropiación forzosa de los terrenos necesarios para las instalaciones y la exención del impuesto general sobre transmisiones y actos jurídicos documentados por los actos y contratos referentes a terrenos, solares y edificaciones que afectasen a los proyectos de ordenación urbana.

La finalidad de estos polígonos ha sido aliviar la presión - demográfica creciente desatada sobre Madrid y por ello los cinco se establecieron en localidades cercanas a la capital. El fracaso de los -- más alejados y el éxito parcial de Toledo y total de Guadalajara ha de mostrado su inviabilidad general y el hecho de que han servido para -- congestionar aún más el área metropolitana, pues sólo crecieron apreciablemente los más cercanos al núcleo de la capital.

c) Polígonos enclavados en el interior de los polos de desarrollo.- A pesar del espacio reducido de los polos dentro de su territorio se individualizaron polígonos cuya urbanización fue llevada a cabo para favorecer la implantación industrial. La Ley de 17 de julio de 1975 estableció el procedimiento a seguir para su delimitación, adquisición del suelo, ordenación y urbanización de los polígonos en su triple carácter de industriales, residenciales y de descongestión. Los futuros usuarios de los polígonos obtienen un suelo industrial dotado de la infraestructura necesaria a un precio inferior al del mercado y - un tratamiento fiscal idéntico al de los polígonos de descongestión y que es más generoso que el aplicado a los polos.

d) Polígonos o zonas de preferente localización industrial.- En 1963 la ley de Sectores Industriales de Interés Preferente estableció áreas de preferente localización industrial como un instrumento de promoción en manos del Ministerio de Industria que es quien tiene el - poder de decisión aunque la inversión la realice el Ministerio de Obras Públicas. Las zonas elegidas tienen en común ser en la mayoría de los

casos comarcas de extensión reducida y en alguna ocasión haber sido pro movidas por razones políticas (campo de Gibraltar). A partir de 1973 se trató de coordinar de alguna manera el caos de las actuaciones territoriales vigentes introduciéndolas en el cajón de sastre de las zonas de preferente localización industrial. Así se reclasificaron los polígonos comprendidos en muchos de los polos extinguidos en los que seguía existiendo un remanente infraestructural y los polígonos de descongestión - de Madrid a excepción del de Guadalajara. Posteriormente se delimitaron otros nueve polígonos en orden a contrarrestar la atracción industrial de otras zonas más dinámicas pero ya congestionadas y en las que se que ría frenar el ritmo de crecimiento.

Las zonas de preferente localización industrial se hallan en su fecha tope de terminación con unos resultados en cuanto a empleo que resultan aceptables dentro de sus limitaciones.

e) Polígonos industriales del desaparecido Ministerio de la - Vivienda y del Ministerio de Obras Públicas.- Los primeros eran realiza dos por el propio Ministerio o a través de la Gerencia de Urbanización y los segundos a través del Instituto Nacional de Urbanismo (INUR) de-- pendiente del Ministerio de Obras Públicas. Estos organismos realizaban la adquisición de los terrenos, llevando a cabo posteriormente su acondicionamiento y urbanización para decerlos a las empresas peticionarias nutriendose su presupuesto con los ingresos derivados de la enajenación de las parcelas ya urbanizadas y a base de subvenciones presupuestarias. El INUR se ha ocupado de realizar la preparación de la gran mayoría de las áreas industriales promovidas por el Estado además de los propios - del Ministerio de Obras Públicas.

f) Polígonos de las Corporaciones Locales.- Las Corporaciones Locales (Ayuntamientos y Diputaciones) han establecido sus propios polí gonos a los que han concedido facilidades de todo tipo y para los que - en muchas ocasiones han logrado que el Gobierno reconociese los mismos incentivos y facilidades que a los polos. Un caso particular en este --

contexto es el protagonizado por Navarra al amparo de su especial legislación foral. La Diputación Provincial ha construido polígonos de industrialización en Pamplona y en las cuatro ciudades más importantes de la provincia.

Existen, además de los oficiales, polígonos promovidos por particulares que se caracterizan por su menor extensión y su capitalización más intensa en cuanto a las dotaciones de servicios básicos.

Del estudio conjunto de los polígonos industriales se desprenden una serie de conclusiones generales (*). Puede afirmarse que ha existido un bajo porcentaje de aceptación de los polígonos incluidos en los polos de desarrollo debido a su inadecuada localización y a la lentitud de la tramitación administrativa de las implantaciones. En cambio se produjo una gran demanda en los polígonos situados en las Grandes -- Áreas Metropolitanas y en los promovidos por la iniciativa privada. Los construidos por las Corporaciones Locales reflejaron una agilidad mayor en cuanto a instalación y tramitación a la vez que en la terminación de la infraestructura que los estatales. También se han beneficiado de una mejor localización y una gestión más adecuada sin que por ello su precio fuese mayor. Los polígonos de iniciativa privada tienen también las ventajas de una mejor localización, una tramitación más sencilla y una gestión más operativa que los promovidos por el Gobierno. En cambio los creados por este último han supuesto la ventaja de ofrecer una infraestructura más completa en ciertos casos aunque sea más lenta su implantación y frente a los de iniciativa privada, se han distinguido por sus -- precios de venta ligeramente inferiores (**).

(*) INTECSA. Estudio evaluatorio de la política de la administración en relación con los polígonos industriales. Madrid, 1972.

(**) N. GARCIA SANTACRUZ y J. MORENO ZUAZU. Política regional Industrial 1972-1973. Economía Industrial. Madrid, abril 1977. BANCO POPULAR ESPAÑOL. Estudio sobre localización de zonas industriales. Madrid, 1973. J. ISBERT y L.M. CHICOTE. La política industrial en el desarrollo regional. Economía Industrial n° 97. Madrid, enero 1972. A. DE MIGUEL y J. SALCEDO. Dinámica del desarrollo industrial de las regiones. Tecnos. Madrid, 1972. J.B. DONGES. La industrialización en España. Oikos. Barcelona, 1976

Además de los polos y de las zonas industriales existieron - otros muchos instrumentos e intentos de promoción que por sus características pueden ser calificados como acciones regionales. Entre ellos pueden citarse los planes territoriales (Badajoz, Jaen, Hierro y Fuerteventura) que fueron iniciados con anterioridad a los planes de desarrollo y a los que posteriormente se añadieron los de Tierra de Campos y Campo de Gibraltar. Sus objetivos eran muy amplios comprendiendo construcciones hidráulicas, repoblación de montes, electrificación, -- prospección minera y de aguas subterráneas, así como la creación de -- nuevas industrias. Los resultados de estos planes, que aún siguen en vigor en gran parte, han sido limitados debido a causas muy variadas pero sobre todo a la falta de coordinación entre los diversos aspectos operantes en su consecución (*).

La exigüidad de los empleos creados y de las empresas establecidas requiere un replanteamiento de los planes subsistentes si se pretende que sean mínimamente útiles.

Dentro de las acciones emprendidas por el Ministerio de Agricultura han existido algunas con un componente espacial muy marcado. -- Entre ellas los programas de transformación en regadío promovidos por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), los programas de política social agraria, reforma de las estructuras y de la empresa -- agraria y ordenación del espacio rural, recreación y defensa de la naturaleza en parte gestionados por el Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA).

Desde la Ley de Presupuestos de 1957 funcionan los llamados Planes Provinciales que canalizan las subvenciones del Estado a las -- provincias para obras de infraestructura (abastecimiento de agua, caminos, electrificación rural, servicio telefónico y equipamiento de núcleos) realizadas en las comarcas de acción especial. La normativa de

(*) MINISTERIO DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO. Problemas del Plan Jaen Madrid, 1973. Plan Badajoz. Madrid, 1972

estos planes ha sufrido ciertos cambios en 1978 y 1979 y ha pasado de la jurisdicción del Ministerio del Interior a la del departamento de Administración Territorial (*).

La limitación geográfica de todas estas acciones de política regional hizo plantearse a la Administración la necesidad de llevar a cabo otro tipo de actuaciones ya realmente de ámbito regional a partir del III Plan de Desarrollo. El primero de estos programas regionales selectivos es el aplicado a Galicia en 1973 cuando se le confirió el status de Gran Área de Expansión Industrial (GAEI). Este nuevo concepto de acción regional global que posteriormente se ha extendido a Andalucía, Extremadura y Castilla-León abarca una zona mucho más amplia que la de los polos e implica una coordinación estrecha entre el desarrollo industrial, la inversión en transporte y la dotación del resto de la infraestructura básica.

En el caso de Galicia había muchos factores favorables para su elección. Existían en la región dos áreas metropolitanas y tres polos, densidad de población adecuada y oferta de trabajo cualificado suficiente, dotación amplia de recursos naturales y energía, puertos importantes y bien localizados, emplazamientos adecuados para la industria y una red de transportes en fase de rápido desarrollo (Plan de accesos a Galicia). Todas estas características parecían garantizar una capacidad de crecimiento futuro.

Se determinó un sistema articulado de seis áreas industriales ligadas entre sí por la red de carreteras existentes en aquel momento en espera de la terminación de la Autopista del Atlántico. La finalidad de esta estrategia era conseguir un equilibrio espacial compensado, en lugar de la polarización provocada por la política anterior, para intentar que el desarrollo se difundiese de una manera más

(*) G. SAENZ DE BURUAGA. Política económica regional, incluido en L.GA MIR (coordinador) "Política Económica de España" Alianza Universidad. Madrid, edición 1980.

satisfactoria. Dentro de las políticas coadyuvantes a la gran área de be señalarse la creación por parte del INI de la Sociedad para el Desarrollo Industrial Regional de Galicia (SODIGA), cuya intervención si se hubiese coordinado mínimamente con las iniciativas de la GAEI pudo haber sido decisiva para el éxito de esta última.

Los beneficios concedidos a las empresas que se ubiquen en las GAEI son los mismos que los asignados a los polos de promoción industrial, añadiéndose una subvención estatal del veinte por ciento de las inversiones realizadas.

En la actualidad, además de la GAEI de Galicia, está en -- funcionamiento la de Andalucía, hallándose a la espera de instrumenta ación las de Extremadura y Castilla-León. Estas iniciativas, que supo--nen una continuación de la estrategia de polos ampliando su base te--rritorial y obviando con ello algunos de sus inconvenientes más noto--rios, constituyen el único instrumento específico de actuación territo rial significativo, vigente en la actualidad. Su éxito requiere que se apoyen en una región gran potencial de crecimiento y una infraestruc--tura de transportes bien dotada. Además para su despegue definitivo -- las GAEI precisan una gran masa de inversión que puede hacer que se -- descuide el apoyo al resto de las regiones menos adelantadas y que no cuentan siquiera con esas favorables condiciones de partida. Esta in--cógita ha sido en parte despejada con la proliferación de las GAEI, -- debido a presiones políticas, con lo cual resulta inviable una acción intensiva en ninguna de las existentes y por tanto muy problemática -- su eficacia definitiva.

No se puede omitir un breve juicio sobre la actuación regio nal de la empresa pública, representada en España por el Instituto Na--cional de Industria (INI). Este organismo creado a semejanza del IRI italiano tenía como finalidades iniciales la promoción de industrias para la defensa y el logro de la autarquía económica. Posteriormente se añadieron otros objetivos como el tratar de forzar las situaciones

de monopolio en el sector privado y contribuir al desarrollo de los - sectores básicos del país (*).

Al comienzo de la etapa planificadora el INI se replegó hacia sus problemas internos y de reestructuración de sus empresas y no intervino en los programas y planes diseñados para los diferentes sectores económicos. El III Plan de Desarrollo pareció plantear las cosas de manera diferente al establecer que el Instituto debería utilizar sus empresas para reestructurar sectores, para cooperar en las tareas de investigación tecnológica, para seguir las orientaciones que el Gobierno marcara en materia de localización y, en fin, para poner en práctica la estrategia que se señalase a cada uno de los sectores. Según esta nueva orientación se ofrecían dos campos a la empresa pública industrial: el desarrollo de las regiones más atrasadas del país y la intervención para contrarrestar el proceso de colonización industrial. Salvo la experiencia de las Sociedades Regionales de Desarrollo Industrial de cuyas características y resultados nos ocuparemos con posterioridad y los intentos aislados de intervención en algunos sectores con un alto dominio de capital exterior, el INI ha continuado guiándose por la inercia de sus criterios tradicionales. En fechas recientes ha sido desmantelado en la parte correspondiente a las empresas del sector de crudos petrolíferos para formar junto con - - otras entidades de propiedad estatal, operantes en este campo, el Instituto Nacional de Hidrocarburos.

La conclusión general acerca de las políticas territoriales adoptadas durante la Era de Franco y cuyas secuelas han continuado durante la transición política subsiguiente es la de que no ha habido una política regional consciente en ningún caso y que las estrategias de carácter espacial llevadas a cabo en este período no se han coordi

(*) J.R. CUADRADO ROURA. El INI y el desarrollo regional. Consideraciones a partir del caso andaluz. Libre Empresa nº1 Madrid, 1977

M. BOYER. La empresa pública en la estrategia industrial española: el INI. Información Comercial Española. Madrid, abril - 1975

nado suficientemente para ser eficaces (*).

La planificación española ha tratado de conseguir el máximo crecimiento nacional, apoyándose en la expansión sectorial y asignando los recursos según este criterio sin tener en cuenta la ubicación de los centros productivos y dando prioridad exclusiva al objetivo de eficacia sobre el de equidad (**).

A pesar de la proliferación de instrumentos que se ha tratado de utilizar durante estos años, muchas veces de forma recurrente sobre las mismas áreas pero siempre sin la necesaria coordinación administrativa los resultados son deficientes. No sólo no experimentaron un crecimiento apreciable las zonas deprimidas que necesitaban dotaciones infraestructurales básicas, sino que en las áreas congestionadas las inversiones reiteradas en infraestructura han provocado que cada vez están más concentradas en ellas tanto la población como las actividades productivas, en un círculo vicioso imparable. Por otra parte la duración de todas estas políticas que no superan el corto o medio plazo, las hace inoperantes ante unos problemas regionales que solo pueden ser tratados desde una perspectiva que suponga ineludiblemente el largo plazo.

El tipo de planificación indicativa adoptado en España durante un largo periodo, en el que nada vinculaba al sector privado para seguir las indicaciones del Plan junto a las escasas posibilidades de llevar a cabo una inversión fuerte por parte del sector público, debido a la regresividad del sistema impositivo han hecho muy difícil una vigorosa intervención regional. La falta de criterios válidos a largo plazo, el mínimo peso de la planificación estatal y los motivos extraeconómicos

(*) R. VELASCO. La política regional en España. Esic.-Market. Madrid, mayo-agosto 1975

(**) F. FERNANDEZ RODRIGUEZ. La política regional en los planes española de desarrollo. Boletín de Estudios Económicos de Deusto. Vol XXVII. Bilbao, agosto 1972

J. PRADOS. Los planes de desarrollo económico en España y sus efectos regionales. Escuela de Investigación Operativa. Madrid, 1970

cos que han jugado en la selección de las áreas promocionadas han hecho que solamente se hayan conseguido unas pequeñas salpicaduras de desarrollo con pocas posibilidades de crecimiento autosostenido y de expansión a las zonas contiguas.

La intervención de la Administración en las diversas zonas ha tenido fuertes componentes de voluntarismo y de discriminación entre las distintas regiones. Además de que en excesivas ocasiones la elección se ha llevado a cabo bajo la influencia de presiones políticas que han hecho que se decidieran actuaciones inadecuadas sin haber realizado estudios previos de una profundidad aceptable para poder -- diagnosticar las verdaderas causas de la permanencia en el subdesarrollo de un área concreta. De esta manera no se han atacado las verdaderas causas de los desequilibrios sino sus manifestaciones más aparentes. Este ha debido ser uno de los motivos por los que tanto los polos como el resto de los instrumentos territoriales se estructuraron de manera homogénea e indiscriminada sin tener en cuenta los diferentes puntos de partida de las zonas en las que se iban a aplicar y que exigían tratamientos específicos.

A partir del nuevo régimen democrático desaparecidas o en trance de extinción las actuaciones territoriales anteriores, con excepción de las grandes áreas de expansión industrial que se han multiplicado a la vez que se diluía su contenido, se ha planteado la cuestión de iniciar una verdadera política regional en España.

El Programa a Medio Plazo para la economía española parece ser solo un compás de espera hasta que pueda organizarse mínimamente el nuevo Estado de las Autonomías. En esta etapa que comienza el protagonismo del desarrollo regional ya no es una atribución exclusiva de la Administración Central sino que ésta debe compartirla con las Comunidades Autónomas interesadas.

Los artículos 148, 149 y 150 de la Constitución permiten un

amplio margen de actuación a las Comunidades Autónomas a fin de promover su propio desarrollo. Según esta normativa, una porción primordial de las decisiones a tomar para apoyar el crecimiento regional les pertenece, respecto a la ordenación del territorio, inversión en infraestructura, urbanismo y todo tipo de economías de aglomeración.

La creación de un sector público autónomo y la instrumentación coordinada de los organismos no transferidos junto con las potencialidades anteriores, permitirán a los Gobiernos regionales influir decisivamente en el futuro de sus comunidades ajustando sus acciones concretas a las preferencias y a las posibilidades económicas de éstas.

Pero además de la política de desarrollo regional llevada a cabo por los entes autónomos, el Estado debe tener una importante actuación en este campo destinada a corregir los desequilibrios interterritoriales y a garantizar un nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales tal como reconoce, asimismo, la Constitución.

Las actuaciones a realizar por parte del Estado pueden enumerarse siguiendo a J. Quintás que las distingue en dos bloques principales (*). El primero se refiere a la dotación de infraestructura, urbanismo y otras economías de aglomeración. El segundo, que es de carácter complementario, recoge una serie de medidas concretas: a) Subvenciones para la implantación de nuevas empresas y para la reestructuración de los sectores en crisis; b) Elaboración y ejecución de programas globales de actuación referidos a comarcas donde la crisis presenta aspectos más graves; c) Regionalización al menos parcial del sistema financiero para lograr una inversión mayor en las áreas seleccionadas; d) Internalización de las deseconomías externas unidas a la

(*) J. QUINTAS. Autonomías y desarrollo regional, incluido en L. GAMIR (coordinador) "Política Económica de España". Alianza Universidad, Madrid, 1980

producción de energía, actividades contaminantes, utilización de recursos no renovables y transferencia de recursos naturales a otras regiones por medio de cánones o impuestos que graven estas actividades; e) Previsión de las consecuencias negativas que puedan derivarse para las regiones subdesarrolladas de la entrada de España en la CEE; f) Consideración de las repercusiones regionales que se derivan de las decisiones estatales y del comportamiento de la empresa pública para contrarrestar los posibles efectos negativos.

Aunque la Constitución vigente otorga al Estado la competencia exclusiva en ciertas materias de carácter determinante para el desarrollo regional la responsabilidad debe ser compartida en la práctica con las Comunidades Autónomas. La preparación de las decisiones sobre política regional debe contar con la colaboración de las Comunidades regionales sobre una base institucionalizada que permita la interacción de ambos poderes.

No debe olvidarse al tratar de distribuir las distintas funciones y competencias que la asignación más eficiente de los recursos no supone una delimitación taxativa de las funciones de cada nivel de gobierno sino la búsqueda de una combinación en la participación de esos niveles que sea la más efectiva posible para la consecución del crecimiento equilibrado de las distintas regiones. Esta reflexión puede ser un punto de partida válido para el planteamiento de la nueva política regional española dentro de la cual deberán ocupar un papel relevante las Sociedades de Desarrollo Regional.

C. LAS SOCIEDADES DE DESARROLLO REGIONAL

El movimiento de concienciación sobre las desigualdades regionales que debían ser superadas, por medio de una política activa y de -- instrumentos específicos, llegó muy tarde a la legislación positiva española a pesar de los ejemplos francés e italiano que hemos examinado y -- cuya creación comenzó a plantearse en la década de los cincuenta.

Puede resultar extraño a primera vista que con una planificación indicativa que siguió servilmente el modelo francés y que tomó todos sus rasgos, no se planteara la creación de unos instrumentos semejantes a las SDR galas como ayuda a las políticas de enfoque territorial -- que fueron admitidas aunque a regañadientes en los últimos planes de -- desarrollo. Pero el tema regional era tabú en España y durante años se trató de evitar, por todos los medios, la promoción de cualquier iniciativa que pudiese individualizar de alguna forma un espacio de actuación -- económica coincidente con la región.

Con anterioridad existía, en cierta forma, y tomando el término con una gran amplitud una especie de banco de desarrollo nacional -- desperdigado en múltiples organismos. La actuación crediticia correspondiente a estos bancos en otros países, era llevada a cabo por las Entidades Oficiales de Crédito diferenciadas sectorialmente y cuyo régimen jurídico es el de sociedades anónimas con la totalidad de su capital en -- manos del Estado y a través de los denominados circuitos privilegiados.

La parte que en un banco de desarrollo corresponde a la toma de participaciones en empresas, para lograr su promoción, ha estado representada en cierto modo por la actuación del Instituto Nacional de Industria. Ambos tipos de actividad se llevaron a cabo sin ningún tipo de coordinación y sin ninguna directriz concreta con lo cual sus resultados

han sido muy modestos y siempre orientados al crecimiento global y sectorial. En el aspecto de la promoción regional la existencia de este banco de desarrollo de ámbito nacional disperso y descoordinado no supuso ningún avance sino en todo caso una cierta labor de apoyo, a algunos sectores económicos privilegiados, que resulta muy discutible en cuanto a sus efectos y que en gran medida sirvió para acentuar los desequilibrios de partida que existían entre unas y otras áreas territoriales.

Ya hemos revisado la tímida, contradictoria e inoperante política territorial, que no regional, que intentó implantarse en las postrimerías del régimen anterior. Después de que el autoritarismo e intervencionismo con que fue llevada la política económica a partir de la guerra civil ha contribuido a la acentuación cada vez mayor de las desigualdades territoriales ignorando la dimensión espacial de los establecimientos productivos, parece que los propios organismos que fueron los motores de tal situación y las personas que la propiciaron reconsideran sus posturas y tratan de crear una imagen nueva.

Entre estas entidades se encuentra el Instituto Nacional de Industria que pudo haber contribuido con sus inversiones de gran volumen a ordenar el territorio de una manera racional y a paliar las desigualdades existentes en la época de su creación. Sin embargo su actuación ha sido contraproducente respecto a estos propósitos (*).

El "remordimiento" del INI ante una situación política diferente que prevé como próxima le hace crear después de una mala lectura del ejemplo francés de sociedades de desarrollo y de una manera más bien simbólica, teniendo en cuenta sus escasas atribuciones a SODIGA en 1972.

En 1977 se instituyen tres sociedades para el desarrollo industrial (SODICAN, SODIAN y SODIEX) y se dota de un contenido más pre-

(*) J.M. MUÑIZ. La sociedad para el desarrollo industrial de Andalucía. Ponencia presentada en las 3as Jornadas de Estudios Andaluces. Granada, 1979

ciso a la sociedad gallega promovida anteriormente.

Una vez creadas estas entidades de manera impulsiva y guiado por consideraciones en las que lo que prima es la imagen pública - del holding ésta se completa con un documento que representa fundamentalmente un "mea culpa" del INI (*). En este documento trata de justificar sus intervenciones deformadoras respecto al equilibrio regional y de desviar la atención del lector hacia la política fiscal redistributiva como la única que puede enderezar estos desaguizados. Finalmente se presenta como paliativo de tantos errores la creación de las SODI.

En la actualidad y a falta de promulgar los Estatutos de la Sociedad para el Desarrollo Industrial de Castilla-León (SODICAL) cuya aprobación es ya un hecho se está negociando su creación en Castilla-La Mancha (SODICAMAN), Murcia (SODIMUR) y Rioja (SODIRIOJA). Como puede comprobarse se continúa con la obstinada política de dotar sólo a una parte del país con estas sociedades y además de manera lenta y sucesiva.

Por otra parte y ante las trabas que existen para la puesta en marcha efectiva de las sociedades para el desarrollo industrial regional de carácter público, las limitaciones con que nacieron en cuanto a su formulación y la remora de unas vinculaciones inadecuadas, -- ciertos grupos de arraigo regional han tratado de crear una sociedad de desarrollo privadas que obvien tales inconvenientes.

El reiterado fracaso del sector público en la solución de las desigualdades regionales y la remota posibilidad de creación de sociedades de carácter público en alguna de las zonas han acelerado las motivaciones para la promoción de estas iniciativas.

(*) Instituto Nacional de Industria. Datos, Dilemas y Opciones para una Política Empresarial Pública de Ambito Regional. Madrid, 1978

No existe un marco legal que encuadre a estas sociedades y las únicas referencias, respecto a su existencia, se encuentran en la legislación fiscal que les concede una serie de bonificaciones y exenciones.

Las financieras de desarrollo privadas existentes en la actualidad han surgido en las regiones más desarrolladas del país que no habían sido cubiertas por una SODI aunque se da también en ellas la necesidad objetiva de entidades de este tipo. A pesar de que por sus cometidos diferirán en cierto modo de las surgidas en las zonas más atrasadas.

A la espera de una normativa legal, que estructure sus posibilidades y que delimite las funciones entre las financieras públicas y las privadas, existen dos tipos de formulaciones entre los grupos promotores de estas últimas. Para unos deben ser reglamentadas lo menos posible y gozar de una gran flexibilidad en su estructura y operaciones, mientras que para otros deberían tener un régimen especial de protección por parte de la Administración, lo que implicaría a su vez una ingerencia de ésta en su régimen y operativa.

En estado de tentativa se encuentra el proyecto de las sociedades provinciales de desarrollo de carácter público cuya última razón de ser estriba también en relativa inoperancia de las SODI constituidas y en el retraso en su creación en muchas de las zonas del Estado. Una vez instrumentada adecuadamente la correspondiente sociedad regional podrían integrarse en su seno o actuar en estrecha coordinación con ella, conservando su independencia.

La próxima creación de una Sociedad de Promoción Industrial (SPI) en Euskadi con mayoría de capital de la región, amenaza con complicar más el panorama introduciendo en España la figura de las financieras públicas regionales, ante la pasividad de la Administración que debió extender el instrumento de las sociedades de desarrollo a todo el país con unas características homogéneas.

1. Las Sociedades de Desarrollo en el contexto del sistema financiero español.

La autoridad financiera está representada en España por el Ministerio de Economía y Comercio que es el responsable del funcionamiento de las entidades que forman el sistema. Su control de las instituciones financieras se lleva a cabo bien directamente o bien a través de dos organismos intermedios: el Banco de España y el Instituto de Crédito Oficial.

El Banco de España como banco central tiene las funciones usuales de estas entidades: emisión de moneda, tesorero del Estado, banco de bancos, instrumentación de la política monetaria. Además se ocupa de la inspección y disciplina de las entidades de crédito de mayor significación: banca privada, cajas de ahorro y cooperativas de crédito.

La banca privada constituye el sector más relevante dentro del sistema financiero español y su regulación actual parte de la reforma de 1962 en la que se trató de lograr una especialización de estas entidades. Por una parte los bancos comerciales que concederían créditos a corto plazo y por otra los industriales que se iban a ocupar de las inmovilizaciones a medio y largo plazo para paliar la insuficiencia existente en este mercado. La estructura bancaria sobre la que se actúa ha compuesta de establecimientos de carácter mixto ligados a grupos industriales no permitió llevar a cabo la diferenciación proyectada y en los últimos años se ha tratado de borrar las especialidades emanadas de la reforma tendiendo hacia un modelo de banco universal.

A pesar de ello restan una serie de diferenciaciones residuales entre ambos tipos de bancos. Los bancos industriales pueden emitir bonos de caja, su cartera de valores tiene unos condicionamientos más amplios que implican desgravaciones a la hora de enajenar esta cartera y

unas posibilidades de riesgo mayores. En cambio están limitadas sus -- operaciones de crédito a corto plazo y deben mantener un mayor coefi-- ciente de garantía.

Los bancos privados tienen que cumplir un coeficiente de in-- versión formado por fondos públicos, créditos a sectores protegidos y a la exportación. Este coeficiente es más reducido en los bancos indus-- triales.

Las Cajas de Ahorro son el segundo grupo en importancia den-- tro del sistema financiero. Han sufrido en los últimos años una evolu-- ción importante que las ha ido transformando de pequeñas instituciones benéficas fundadas para combatir la usura en entidades que tienen las mismas posibilidades operativas que los bancos. A pesar de todo exis-- ten una serie de diferencias estructurales debidas a la diferente evo-- lución histórica y que requieren un largo proceso de adaptación y -- transformación. La mayor discriminación sufrida por las Cajas se refie-- re a la gran cantidad de sus recursos sujetos a coeficientes aunque -- también es cierto que a cambio de un porcentaje más alto se les permi-- tió la compra de valores de mayor rentabilidad. La tendencia actual, -- adoptada tras los Pactos de la Moncloa, trata de rebajar los coeficien-- tes equiparándolos a los de la banca privada.

En los últimos años y con motivo de estos Pactos se ha efec-- tuado una cierta regionalización de las inversiones de las Cajas pero parece no existir una decidida voluntad de llevarla a cabo realmente y con todas sus consecuencias.

La Caja Postal de Ahorros es una institución de derecho pú-- blico semejante al resto de Cajas de ahorros pero con una organización peculiar. Depende del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y uti-- liza para su funcionamiento las oficinas de correos esparcidas por to-- do el Estado.

El sector de crédito cooperativo ha dado lugar a dos tipos de entidades: las Cajas Rurales o Cooperativas de Crédito centradas en el sector agrícola y las cooperativas de carácter general. Estas últimas son una especie de bancos populares a veces con una especialización sectorial determinada (cooperativas profesionales) y otras con una composición multisectorial. Mal gestionadas en general y dispersas en su restructuración las Cajas Rurales están sufriendo en los últimos años una evolución propiciada por los poderes públicos que trata de someterlas a una organización piramidal con la Caja Rural Nacional al frente de una red de Cajas Rurales Provinciales. Al mismo tiempo se han introducido una serie de modificaciones que tratan de homologarlas con el resto de instituciones financieras en todos los aspectos: operaciones realizadas, coeficientes, expansión, régimen de control, sistemas de garantía, etc.

Para distinguir a las que realmente tienen el carácter de intermediarios financieros dado el gran número de entidades de tamaño minúsculo existentes se ha recurrido a la concesión del título de "Cooperativa calificada" a aquéllas que tienen una cierta relevancia concediéndoles la posibilidad de participar en la distribución del crédito oficial y en el crédito del Banco de España.

Los intentos de igualación de las cooperativas con el resto de entidades crediticias deriva de la degeneración del espíritu cooperativista propiciada por la regulación anterior y las interferencias políticas que hubo de sufrir. En lugar de restablecer en su pureza las normas cooperativas se ha preferido darles un sesgo capitalista en la nueva reglamentación exigiéndoles importantes cifras de capital y la cobertura de un coeficiente de inversión.

El otro organismo intermediario al que nos hemos referido junto con el Banco de España es el Instituto de Crédito Oficial que tiene a su cargo una serie de instituciones de carácter sectorial instrumentadas en forma de sociedades anónimas de propiedad pública. Estas entidades están especializadas en el crédito a medio y largo plazo que teórica

mente se dirige a la pequeña y mediana empresa. Los sectores en los -- que actúan son el industrial (Banco de Crédito Industrial), agrícola -- (Banco de Crédito Agrícola), construcción (Banco de Crédito a la Construcción) y crédito a las corporaciones locales (Banco de Crédito Local). Además de estas especializaciones sectoriales existe otro banco que se distingue por la forma de instrumentación de sus créditos (Banco Hipotecario). Del comercio exterior se ocupa una entidad de naturaleza mixta (Banco Exterior de España) que además actúa como banco privado.

A pesar de las reformas efectuadas en los últimos tiempos la mayor parte de sus recursos provienen de la emisión de cédulas colocadas en los coeficientes de inversión de la banca y las cajas de ahorro, constituyendo una parte de los circuitos privilegiados de crédito.

Directamente controladas por el Ministerio de Economía y Comercio se encuentran una serie de entidades de reciente implantación y que, por el momento, ocupan un papel marginal. Entre ellas están las -- entidades de inversión colectiva (sociedades y fondos de inversión), -- las entidades de financiación de ventas a plazos, las sociedades de -- arrendamiento financiero o leasing, las entidades de financiación, dentro de las que se ubican las sociedades de factoring y las sociedades de promoción.

Este sucinto panorama se completa con los Mercados de Valores que están establecidos en cuatro emplazamientos: Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia. Los mercados de renta fija han sido muy intervenidos en el pasado y a pesar de los esfuerzos para su liberalización resultan muy estrechos y sin profundidad. La contratación de acciones se centra en unas pocas empresas de gran tamaño, no siendo utilizables por las de carácter mediano y pequeño.

Las tareas, tanto de las Sociedades para el desarrollo industrial regional como de las entidades de desarrollo regional de carácter

ter privado de las que nos ocuparemos con detalle posteriormente, se centran en la promoción de pequeñas y medianas empresas por medio de la toma de participaciones, la mediación financiera a corto y largo plazo y la prestación de servicios.

La futura situación de las sociedades de desarrollo regional en el panorama financiero español supone una serie de relaciones de competencia y de complementareidad con el resto de las instituciones existentes en la trama del sistema.

En el aspecto de la toma de participaciones en empresas y de provisión de capitales propios, el campo está muy poco cubierto. Solamente los bancos industriales, en cuanto que pueda considerarse subsistente esta figura, realizan la promoción de empresas y toman participaciones en su capital hasta un límite del 10 por cien de los recursos totales del banco promotor. Los bancos industriales que están en gran medida inmersos en grupos bancarios de los que suele formar parte un gran banco mixto han creado unas sociedades de promoción de negocios que utilizan, además, para controlar y coordinar las empresas del grupo. De la línea de actuación de las entidades financieras de desarrollo los separan aparte de la dimensión regional, la magnitud de las empresas promovidas y especialmente el carácter de las iniciativas ligadas a grupos concretos cuando éstos son dependientes de la gran banca mixta. Además en estos bancos cualquier idea de equilibrio regional o de distribución de sus plantas productivas de acuerdo con la ordenación del territorio ha estado ausente por su propia naturaleza.

Aún antes de que se dieran por fracasados a los bancos industriales, la financiación del capital propio de las pequeñas y medianas empresas siempre ha sido uno de los grandes huecos del sistema financiero español debido a las dificultades que supone la larga maduración de estas inversiones.

En este campo las sociedades de desarrollo regional tienen unas grandes posibilidades de acción promoviendo iniciativas que por su tamaño, situación y características los grupos hegemónicos de - - raíz bancaria no sitúan en el centro de su actuación.

La actividad crediticia, en cambio, resulta mucho más compartida por un amplio espectro de intermediarios financieros. El crédito a corto plazo es facilitado por todas las entidades por lo que las sociedades de desarrollo regional solo deberían actuar en esta - parcela facilitando los denominados créditos-puente hasta la conce-- sión de los préstamos a largo plazo. El crédito a medio y largo plazo sin embargo ha sido siempre deficitario en el marco del sistema - financiero español.

Para obviar la carencia de recursos a largo plazo se crearon los bancos industriales y de negocios ante la ineficacia del crédito oficial promovido anteriormente con esta finalidad. El fracaso de ambas iniciativas cristalizó en la creación de varias líneas del tramo de créditos especiales dentro del coeficiente de inversión y - en la articulación de un coeficiente de créditos a largo plazo que - obliga a los bancos y cajas a invertir el 7 y el 10 % de sus pasivos computables en créditos a plazo medio no inferior a tres años o en - obligaciones emitidas por sociedades españolas no financieras. La última medida comentada que se estableció de manera transitoria mientras producían efecto "las diversas acciones que el Gobierno se propone emprender rápidamente" y que tuvo que ser prorrogada ante la -- falta de esas "rápidas" soluciones nos habla de las dificultades que encuentra la Administración para articular un mercado de crédito a - medio y largo plazo sin recurrir de nuevo a los circuitos privilegiados. Los bancos industriales prestan solamente a las empresas de su grupo y el crédito oficial ha dedicado más atención a la gran empresa que a la pequeña y mediana.

En este sentido y a pesar de su pequeña magnitud y de la -

escasa eficacia de su actuación, las entidades oficiales de crédito - son las únicas que actúan realmente en el terreno del crédito a medio y largo plazo en España. Por ello y aunque resulte difícil en principio las entidades oficiales de crédito deberían coordinar su acción - con las sociedades de desarrollo regional las cuales podrían recibir fondos de aquéllas para invertirlos directamente en sus proyectos dado que el funcionamiento centralizado del crédito oficial y la falta de arraigo en las regiones donde ha establecido en estos últimos años sus delegaciones no le permiten una actuación sobre el terreno ni un conocimiento profundo de los problemas de cada región.

Las sociedades de desarrollo regional pueden actuar muy ampliamente en el campo del crédito a medio y largo plazo. La emisión - de empréstitos colectivos si se instrumenta adecuadamente y con tipos de interés realistas puede ser el inicio de una serie de actuaciones que potencien además los mercados de valores de renta fija al contar con la garantía pública y convertirse en unos títulos atractivos para los inversores particulares.

Sin embargo es el campo de la prestación de servicios de -- asistencia técnica, organizativa, de gestión y administrativa donde -- las sociedades de desarrollo regional tienen una labor inédita para - llevar a cabo puesto que no es cumplida por ninguno de los intermedia rios financieros existentes. En esta tarea deberán apoyarse en los -- centros de estudios y de asesoramiento que hayan sido fundados con an terioridad y cuya experiencia debe ser aprovechada por la sociedad de desarrollo.

Aún a pesar de la regionalización de la intermediación cre- diticia prevista tanto en la Constitución de 1978 como en los Estatutos ya promulgados, los Planes de desarrollo regionales cuya virtuali dad se recoge en esas mismas normas deberán tener como apoyo importan te a las sociedades de desarrollo de su región. Estas entidades aseso rarán con su experiencia la formulación de los programas y una vez es

tablecidos dejarán guiar su actuación por las directrices formuladas en aquéllos.

La falta de atención de los intermediarios financieros a sectores tales como la agricultura y a subsectores enteros dentro de las actividades industriales y de servicios en muchas regiones en los que resultan prioritarios podrá ser obviada por unas sociedades de desarrollo regional plurisectoriales que llenen esas carencias y disfunciones.

La dotación de infraestructura, si finalmente se encarga de su realización a las sociedades de desarrollo, deberá llevarse a cabo por medio de filiales especializadas. En este aspecto las iniciativas existentes respecto a la dotación de infraestructura además de limitarse al zoning industrial han tenido tan poca entidad que resulta un campo de acción muy amplio para las entidades financieras de desarrollo regional.

Aparte de las entidades y mecanismos financieros que tienen competencias semejantes a las de las entidades financieras de desarrollo regional existen otras instituciones complementarias que pueden colaborar en su actuación tanto facilitándoles recursos como apoyando sus actividades por medio de su red operativa. En esta función merece destacarse a las Cajas de Ahorro por su inequívoca vocación regional e incluso por su escasa experiencia inversora debido a una mediatización excesiva de sus recursos en el pasado por parte de la Administración. Además de las Cajas pueden colaborar en el mismo sentido las cooperativas de crédito e incluso la banca privada adaptándose a un cierto contexto de sistema financiero regionalizado.

Las entidades de desarrollo regional pueden servirse además con carácter instrumental de otros tipos de intermediarios financieros como las sociedades de leasing y factoring, auxiliares inapreciables para sus tareas de apoyo a la empresa en estos aspectos.

2. La estructura actual de las sociedades para el desarrollo industrial regional.

El ejemplo de las SDR empezó a tomarse en cuenta en España - al iniciarse la planificación del desarrollo según el modelo francés.-
Ya en 1963 se barajó la conveniencia de creación de entidades públicas de desarrollo en algunas de las regiones de menor crecimiento pero la resistencia a reconocer el trazado regional aunque fuera únicamente a efectos de prestación de unos servicios determinados por un organismo dependiente de la Administración Central frustró este propósito. En -- 1969 se volvió a plantear tal alternativa ante la escasa efectividad - de la política territorial aplicada hasta entonces que había adoptado un carácter predominantemente puntual. Pero las mismas causas políti-- cas hicieron posponer la iniciativa de institucionalizar cualquier entidad que tuviera alguna relación con lo regional.

Finalmente dentro del III Plan de Desarrollo se planteó de - manera tímida la creación de unas sociedades ligadas al desarrollo regional que tendrían como objeto la elevación del nivel económico de de terminadas regiones.

Un Decreto de 21 de julio de 1972 instituyó la Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia (SODIGA) como un eco lejano de las SDR francesas aunque el modelo fue despojado de toda operatividad real y la entidad nació como un fondo de participación empresarial con una serie de limitaciones graves, la más obvia de las cuales era su escasa dotación de capital.

La casi nula efectividad de este nuevo instrumento que en -- principio fue creado como apoyo a la denominada Gran Area de Expansión Industrial de Galicia y que no tuvo coordinación alguna con aquella -- iniciativa fue reconocida por los propios poderes públicos que reforma ron su estructura al crear las nuevas sociedades para el desarrollo in dustrial regional.

Un Real Decreto de 8 de octubre de 1976 autorizó al Gobierno a reglamentar el contenido y funciones de las sociedades para el desarrollo industrial regional y en diciembre de ese mismo año se crearon las Sociedades para el Desarrollo Industrial de Canarias (SODICAN) y de Andalucía (SODIAN) a la vez que se remodelaba SODIGA. En marzo de 1977 se dotaba de este instrumento a la región extremeña con SODIEX.

Estas entidades han sido definidas por sus propios mentores como "sociedades públicas mercantiles de promoción industrial regional, por la vía de la participación accionaria, la mediación financiera a medio y largo plazo y la prestación de servicios" (*).

Esta caracterización sintética puede servir como punto de partida para un primer esbozo de su naturaleza y funciones. Se trata de empresas públicas puesto que en todas ellas el INI aparece como socio mayoritario obligatorio. A la vez son sociedades de naturaleza mercantil porque, para lograr una mayor flexibilidad en su actuación, adoptan la forma de sociedades anónimas. El sector industrial es el objetivo de su labor de promoción con exclusión en principio de las tareas de carácter agrícola o de servicios.

La definición también recoge de forma sumaria los tres campos en que van a actuar estas sociedades de manera fundamental: participación en el capital de las empresas, concesión de créditos a medio y largo plazo y prestación de asistencia técnica y organizativa.

Esta primera aproximación muestra además las dos características más cuestionables de las SODI que son la participación mayoritaria de la Administración Central, a través del Instituto Nacional de Industria en unas sociedades ligadas íntimamente al desarrollo de la

(*) J. GARCIA FERNANDEZ. Las SODI, intermediarios financieros al servicio de la promoción industrial regional. SODI Boletín Informativo de las Sociedades para el Desarrollo Industrial Regional nº cero. Madrid, enero 1980.

región concreta y que debían ser instrumentadas en ese nivel y la limi
tación al sector industrial. Esta última nota significa la falta de --
atención al resto de las actividades y la imposibilidad de lograr una
coordinación de todos los sectores de acción y de acceder, desde un --
punto de vista unitario, al desarrollo regional.

Además de estas presuntas disfuncionalidades queda fuera de
la definición la dedicación a la construcción de infraestructura que -
es recogida por el articulado de los Reales Decretos de creación. Tam-
bién se contiene en las normas fundacionales la posibilidad de fomen--
tar entre las empresas de la región, acciones comunes tendentes a la -
mejora de las estructuras empresariales en orden a una mayor competiti
vidad, actividad no reflejada tampoco en la definición aunque se englo-
be en la prestación de servicios.

En tal sentido y como vimos que ocurría en otras entidades -
del mismo tipo, los estatutos otorgados a estas sociedades son muy am-
plios en sus atribuciones aunque existen una serie de limitaciones co-
mo la exigencia de que las participaciones sean minoritarias y tengan
una duración máxima de diez años. Las funciones están concebidas no --
obstante de tal manera que permiten una amplia discrecionalidad a sus
directivos para orientar a la sociedad en uno u otro sentido. La enume
ración de las posibilidades concedidas a estas sociedades finaliza - -
afirmando que podrán llevar a cabo "cualesquiera otras actuaciones que
sean necesarias para el cumplimiento de sus fines".

El régimen jurídico a que se ven sometidas las sociedades de
desarrollo industrial regional es por otra parte muy complejo, pues -
aparte de la ley de sociedades anónimas a la que están sujetas por su
instrumentación específica les es aplicable la legislación básica que
regula la actividad del Instituto Nacional de Industria. A estas normas
habría que añadir los Reales Decretos de 8-10-1976 y 10-12-1976 y la
Ley General Presupuestaria de 1977. Tal multiplicidad de normas legis-
lativas hace que se entrecrucen y no concuerden en muchas ocasiones --

con lo que el régimen legal resulta confuso y no es apropiado para regir a unas entidades que deben ser muy ágiles y flexibles en su actuación.

Para tratar de caracterizar de forma más precisa a las SODI puede resultar útil un repaso a las bases que se elaboraron para entregarlas a los responsables de estas entidades como guías de su actuación. Estas directrices fueron redactadas por los técnicos de la Dirección de Desarrollo del INI y se incluyen en el "Manual de las Sociedades de Desarrollo Industrial" (*). La Dirección de Desarrollo del Instituto realiza la labor de coordinación entre las SODI y les transmite las órdenes de los órganos superiores ante las diferentes alternativas y las decisiones respecto a los proyectos en estudio que deben adoptar. Dada la actual configuración de las sociedades de desarrollo públicas españolas en cuanto a su régimen de propiedad esta Dirección de Desarrollo supone el órgano de relación y representación que no debería desaparecer, cuando su capital esté colocado en manos más idóneas, sino transformarse en un centro de coordinación y relación en plan de igualdad entre las SODI.

Volviendo a las bases de actuación que, por otra parte, resultan un tanto teoréticas e inconcretas diremos que la primera establece la intención del INI de potenciar estas sociedades sujetándolas a unos supuestos criterios de eficacia empresarial pública. La base segunda plantea la filosofía de las SODI como un nuevo instrumento que complete los objetivos sectoriales del INI con el desarrollo industrial de las regiones atrasadas basándolo en la promoción de la pequeña y mediana empresa privada. La idea básica es que existe una correlación entre desequilibrios regionales y sectoriales y por tanto la política regional se desglosa en dos niveles diferentes. El primero se basa en la promoción de las pequeñas y medianas empresas que complementen la actuación de sus grandes empresas. El segun-

(*) INI. Datos, Dilemas y Opciones para una Política Empresarial Pública de Ambito Regional. op. cit.

do consiste en modernizar los sectores tradicionales complementando el esfuerzo cooperativo o individual de los pequeños empresarios privados. Las SODI pueden desempeñar aquí una función importantísima como dinamizador empresarial de los movimientos cooperativos según estas directrices.

A continuación la base tercera recoge la formulación de que las SODI constituyen un medio de adaptación a la política INI de ámbito regional a la regionalización del sistema financiero y, en particular, de las Cajas de Ahorro. El INI según este criterio debería financiar su política sectorial con fondos del Estado fundamentalmente y -- sus intervenciones regionales con ayuda de las Cajas que ya son coaccionistas de las SODI. Estas sociedades deberían acentuar su función -- de promotor industrial y de mediación financiera en coordinación con -- las Cajas pues se afirma que su naturaleza es más empresarial que financiera al igual que sucede con el INI.

En la base cuarta se justifica la participación mayoritaria del INI en las sociedades de desarrollo anotando que esta entidad es -- el único instrumento del sector público con experiencia industrial y -- dimensión suficiente para impulsarlas dadas las actuales estructuras -- políticas y administrativas de España. A continuación se añade que la búsqueda de socios entre las Cajas de Ahorro y otros entes regionales responde a la necesidad de descentralizar la gestión de estas sociedades aproximándola a los problemas de la pequeña y mediana empresa de -- las regiones atrasadas.

En esta misma base se estima como evidente que las estructuras políticas y administrativas del Estado se hallan en proceso de rápida evolución ante el desarrollo de los regímenes autonómicos. También se recoge el recelo del empresario privado y de los entes regionales ante la expansión de la actividad del Estado y en particular de su Administración. A continuación se postula la conveniencia de profundizar en ambas cuestiones que se encuentran relacionadas y que condicio-

nan el futuro de las SODI. De esta profundización se derivan una serie de razones de filosofía política para las sociedades de desarrollo: a) no estatalización del sistema productivo lo que implica la toma de participaciones minoritarias y por plazos inferiores a diez años; b) complementareidad con el sector privado, desarrollando las funciones de promoción industrial y mediación financiera conforme los Reales Decretos de creación; c) aceptación de los entes locales, regionales y estatales sin predominio del INI sobre los demás entes históricos; d) aceptación de la definición de funciones de la Administración del Estado y otros entes tradicionales de la organización social conforme la forma jurídico-constitucional que adopte el Estado.

La base quinta se refiere a la complementareidad entre los 4 objetivos regionales prioritarios de las SODI y los intereses de la -- economía regional. Cuando estos últimos se tengan presentes en una toma de decisión será conveniente explicarlos cuantificadamente en el balance social, instrumento que se prevé como fundamental para analizar la gestión de las empresas públicas.

Los temas que el INI estima como relevantes respecto al desarrollo industrial de las regiones atrasadas desde la doble perspectiva de los intereses regionales y nacionales se ordenan así: a) la potenciación de sectores tradicionales y, en particular, de la agroindustria; b) modernización en la gestión empresarial de la pequeña y mediana empresa y búsqueda de nuevas formas de gestión en común; c) desarrollo -- de canales financieros adecuados para las regiones atrasadas; d) búsqueda de una racional sustitución de importaciones e impulso a una mentalidad comercial exportadora en actividades con ventajas comparativas potenciales; e) promoción de sectores intensivos en trabajo, actuando como promotor de bienes que contribuyan a mejorar el bienestar social colectivo.

Cuando se trata de encontrar criterios para elegir los proyectos que respondan a estos planteamientos se barajan los siguientes:

a) máximo valor añadido por unidad de ventas y unidad de capital invertido (objetivo típicamente "regional" para la atracción de actividades que se dan fuera de la región); b) máximo producto por empleo (objetivo "regional" de promoción de empresas a escala nacional o supranacional); c) máximo empleo por unidad de capital (objetivo mixto nacional y regional más propio de una política de empleo que de una estrategia de desarrollo regional y que puede entrar en conflicto con el anterior); d) máximo ahorro de divisas entre proyectos alternativos (objetivo nacional propio de una política de balanza de pagos más que de desarrollo industrial regional).

La base sexta trata de dilucidar el criterio a que deben atenderse las SODI en cuanto a su planteamiento económico. Se afirma en esta base que deben seleccionar los proyectos para que su tasa cubra, al menos, el coste medio de obtención de los recursos ajenos incorporados a los mismos. Se rechaza tanto el principio de rentabilidad comercial que gobierna a la empresa privada como el obsoleto principio de subsidiariedad atribuido en el pasado a la empresa pública, es decir, al INI.

Solo por motivos extraordinarios recurrirán las SODI a la subvención estatal contemplada en el punto cuarto del artículo sexto de los Reales Decretos de creación. Estas sociedades habrán de informar cuantificadamente de esos motivos extraordinarios en su balance social de modo que pueda someterse el uso de los recursos estatales al control parlamentario.

La cuestión de fondo en las SODI se plantea cuando, en aras de una rentabilidad social de difícil concreción, se adopta un nuevo principio de subsidiariedad consistente en orientar el uso de los recursos nacionales hacia la socialización de pérdidas originadas en empresas de una región concreta. Cuando por su carácter de empresas públicas las SODI participen en empresas de segunda generación que pongan en peligro su equilibrio financiero será conveniente informar cuan

tificadamente de los motivos existentes para ello a través del balance social.

El principio de equilibrio financiero tiende a prevenir una financiación del coste de los recursos ajenos con cargo a los recursos propios. Aunque las SODI no disponen aún de recursos ajenos las posibilidades abiertas por sus nuevos Estatutos inducían a pensar a los redactores del documento que dichos recursos iban a ser fundamentales en el futuro, de tal modo que de no respetarse ese principio podría producirse la descapitalización de las SODI.

Según la base séptima las SODI orientarán su actuación en un enfoque complementario con la pequeña y mediana empresa privada. Estas entidades no deben convertirse en sociedades de cartera ni en interlocutores públicos para la mediana empresa sino en sociedades que a través de una inversión financiera entran en la gestión moderna de todo un cúmulo de actividades de las empresas participadas.

Se invoca la experiencia de SODIGA para establecer que las SODI van a enfrentarse con dos tipos de problemas. Por una parte el recelo del empresario "clásico" a la entrada de un socio procedente del sector público al que se pide colaboración financiera pero con el que no se desea compartir ni la información ni la gestión. Por otro lado, la propia inexistencia de sistemas de planificación, gestión y control o de cualquier canal técnicamente elaborado de información previsional en las empresas.

Frente a esta situación de hecho de las empresas las SODI deben buscar aquella participación en el capital que les permita en cada caso un acceso completo a la información y el control efectivo de su dirección económica y administrativa. Las SODI deben condicionar su entrada a la posibilidad de modernizar la gestión de la empresa, bien a través de contratos de asesoramiento o bien asegurándose de que la dirección de la empresa la toman profesionales experimentados y solven-

tes. Se trata en suma de complementar la iniciativa, individual o cooperativa, privada con la capacidad empresarial del INI a través de las SODI.

Esta base plantea la cuestión de la participación directa de las sociedades de desarrollo en la gestión de las empresas promovidas que se resuelve aparentemente de dos maneras distintas. Por un lado se propugna el control efectivo de la dirección económica y administrativa de la empresa, mientras que a continuación todo parece reducirse a una exigencia de modernización a través de contratos de asesoramiento o al compromiso firme de tomar como directores a profesionales experimentados y solventes. En el primer caso se incide en una peligrosa función para la que las SODI no pueden estar preparadas ni tienen los efectivos personales suficientes. La segunda modalidad es la normal en este tipo de entidades puesto que entra dentro de las funciones de asesoramiento.

De la gestión de las SODI como intermediarios financieros al servicio de la promoción de nuevas industrias y la modernización de las existentes, se ocupa la base octava que hace depender de ella la capacidad operativa de estas entidades frente al mundo empresarial de las regiones. En este terreno también la experiencia de SODIGA parece haber evidenciado una serie de riesgos que amenazan malograr la labor de las SODI: a) ser entendidas por el empresario local como un instrumento de financiación privilegiada; b) verse obligadas a aceptar cualquier iniciativa que se les ofrezca en función de discutibles intereses regionales; c) diversificar en exceso su actuación, aún en proyectos viables, en relación a los recursos de que dispongan; d) ser concebidas como servicios de estudio, de los problemas macroeconómicos y sociales, desvirtuando la función empresarial a la que esencialmente deben servir.

La última formulación, que se recoge en la base novena, es la referente a la época de crisis en la que se han instrumentado las

SODI. Esto comporta el riesgo evidente de que la gravedad y urgencia - de los problemas existentes desvirtuen la óptica temporal de toda política regional que debe ser siempre una política de hoy con objetivos - definidos a largo plazo. En este contexto se suscitan dos cuestiones:- 1? Aunque como instrumento de desarrollo industrial contribuyan a - - crear empleo las SODI no han sido concebidas como instrumento específico de lucha contra el paro. La función de las SODI es la de consolidar un sector industrial basado en una estructura sana de pequeña y mediana empresa. A este respecto se reconoce que el problema del pleno empleo no se resuelve única y ni siquiera primordialmente mediante el -- crecimiento industrial. 2? Con sus objetivos definidos a largo plazo, la política regional debe ser una política sobre los "problemas de - - aquí y de hoy" y no una mera reflexión teórica de "cómo se hubieran debido hacer las cosas hace una década y cómo empezaremos a resolverlas dentro de unos años". Al hablar de objetivos definidos a largo plazo - se quiere subrayar la importancia de crear unas expectativas realistas de lo que las SODI pueden y deben hacer en su región. Permitir que se creen unas expectativas falsas en torno a una política es condenarla - con el tiempo al fracaso.

Dado el escaso desarrollo de las diferentes posibilidades -- que se esbozan en la reglamentación de las SODI, por el breve tiempo -- transcurrido desde su instrumentación, y dada la lentitud con la que se están implantando los diferentes aspectos de su actividad, la anterior exposición de principios cobra una relevancia mayor como indagación -- acerca de su posible naturaleza.

De todas formas estas directrices resultan vagas y contradictorias y en muchos momentos parecen un amasijo de notas tomadas de la práctica de estas entidades en otros países sin una verdadera intención de sistematización y coherencia que las haga aplicables a la realidad de las regiones españolas. También resulta muy discutible que la actuación llevada a cabo hasta ahora por las SODI se haya sujetado a - estas normas emanadas de la Dirección de Desarrollo del INI.

Dentro de este tanteo por intentar reunir todos los tópicos acerca de sociedades de desarrollo para responder a las críticas hechas al INI desde todos los ángulos en la actualidad e incluso prever las críticas futuras, se deslizan algunas ideas relevantes referidas a las propias limitaciones de las SODI que vamos a tratar de recoger -- aquí. Una de las más importantes es la aceptación de que el INI no debe tener la mayoría de estas sociedades sino otros entes institucionales tal como se recoge en la base IV. Otra de las afirmaciones es la de que el desarrollo industrial no resuelve por sí solo los problemas regionales con lo que implícitamente se reconoce la grave limitación que supone la dedicación exclusiva de las SODI al sector industrial.

Respecto a los medios financieros de actuación se prevé la preponderancia futura de los fondos ajenos y se justifica la creación de las SODI como una cierta maniobra para seguir disfrutando por parte del INI de los recursos de las Cajas de Ahorro ahora regionalizados con lo cual parece contarse de manera determinante y casi "obsesiva" con los fondos de estas entidades y tratar de convertir a las SODI a la postre en unos departamentos de inversión de las Cajas.

Un gran énfasis se dedica al equilibrio financiero de estas entidades que deben estar alejadas por igual del principio de subsidiariedad y del de rentabilidad comercial aunque se admitan las subvenciones estatales por motivos extraordinarios. De todas formas se rechaza repetidamente el que sean entendidas como un instrumento de financiación privilegiada por parte de los empresarios y el verse obligadas a aceptar cualquier iniciativa que se les ofrezca en función de discutibles intereses políticos regionales.

Las tareas a desarrollar se centran en la promoción y modernización de la gestión en las pequeñas y medianas empresas regionales utilizando la experiencia industrial del INI. Los sectores básicos serán la agroindustria, las actividades exportadoras y, en general, -- aquéllos intensivos en trabajo y que contribuyan a mejorar el bienes-

tar social colectivo.

Tanto la promoción empresarial como las funciones de mediación financieras se entienden como complementarias de la empresa privada. En la toma de participaciones la adopción de un porcentaje minoritario y la duración limitada contribuirán a la no estatalización del sistema financiero. Estas participaciones no serán tan minoritarias -- sin embargo que diversifiquen en exceso la actuación de las SODI y en todo caso deben permitirles un acceso completo a la información y al control efectivo de su dirección económica y administrativa con los peligros ya señalados. Se establece que las participaciones estarán condicionadas a la posibilidad de modernizar la gestión de la empresa, -- bien a través de contratos de asesoramiento o bien asegurándose de que la dirección va a ser desempeñada por profesionales experimentados y solventes.

Sobre la concesión de créditos solo se apunta que no serán privilegiados, lo cual parece sujetarlos a los criterios de mercado y -- que se desarrollarán los canales financieros adecuados en las regiones atrasadas. Respecto a la asistencia técnica, administrativa y organizativa aparte de la referencia anterior a los contratos de asesoramiento solo hay un criterio negativo respecto a que las SODI no deben ser concebidas como servicios de estudio de los problemas macroeconómicos y -- sociales desvirtuando la función empresarial a la que esencialmente deben servir.

Recojamos finalmente su implícita ligazón con la planificación regional a largo plazo y la paladina advertencia de que las SODI no han sido concebidas para luchar contra el paro unido a la inexistencia de su posible relación con el movimiento cooperativo que se afirma reiteradamente.

Muchos aspectos clásicos de las sociedades de desarrollo están ligeramente rozados aunque se insista especialmente en los relacio

nados con la rentabilidad y se pase como sobre ascuas por el resto, especialmente por los más conflictivos que se dejan de intento en la indefinición.

Un trabajo posterior del equipo de la Dirección de Desarrollo Regional del INI completa en cierto modo las directrices esbozadas en el que hemos comentado (*). Este texto insiste de nuevo en la necesidad de obtener una rentabilidad económica y de no dejarse llevar por criterios de rentabilidad social para encubrir lo incontrolable e identificar claramente pérdidas con ineficacia. El salvamento de empresas en crisis, su reconversión y la participación en proyectos inviables no solo se rechaza teóricamente sino que se afirma ya su incidencia en la corta experiencia de funcionamiento de las SODI.

En la reciente reunión de Ronda que convocó a las sociedades de desarrollo públicas y a la Dirección de Desarrollo Regional del INI se establecieron nuevos criterios de actuación formulando los propósitos de intervenir en los sectores de punta, adoptar una política activa respecto a los proyectos a realizar y llevar a cabo un seguimiento puntual de las empresas participadas.

La Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia (SODIGA) fue creada como ya hemos anotado por Decreto de 21 de julio de 1972 adelantándose así en cuatro años a la fecha en que se instituyeron el grueso de estas entidades.

La elección de Galicia como banco de pruebas para un nuevo tipo de intermediario financiero copiado del modelo francés de las SDR pero al que no se concedieron las posibilidades de aquellas sociedades esperando en cambio éxitos al mismo nivel, parece que fue fortuita y que no existió para ello ninguna motivación especial.

Es cierto no obstante que la región gallega fue elegida también al plantearse la elaboración del III Plan de Desarrollo como sede de un nuevo instrumento de política territorial del Estado denominado --

(*) J. GARCIA FERNANDEZ. Empresa pública, iniciativa privada y desarrollo regional. Las SODI. Un invento razonable. Economía Industrial n° 182. Madrid, febrero 1979

Gran Area de Expansión Industrial. Esta iniciativa pretendía superar el mecanismo puntual de los polos de desarrollo una vez reconocido su fracaso en la inducción del crecimiento económico de las áreas en las que se implantaron. Los fines de la gran área se referían a la ordenación del territorio en cuanto había que seleccionar las zonas dedicadas a las diversas finalidades de asentamientos; a la política de desarrollo industrial en lo relacionado con la preparación de zoning o polígonos industriales; a la política de descongestión en cuanto trataban de crearse nuevos medios de producción mejor dotados de infraestructura y a la política de desarrollo territorial al ubicarse las grandes áreas de expansión industrial en las regiones de menor desarrollo.

Dadas las grandes exigencias de inversión en infraestructura esta nueva experiencia requiere que una gran cantidad de medios se concentren en un solo espacio, por lo que en principio se propuso la designación de una única Gran Area de Expansión Industrial.

Galicia resultó finalmente escogida por la notoriedad de su subdesarrollo y porque, según reza el propio texto del III Plan "de modo muy general puede decirse que, al menos determinado número de características de la región gallega, presentan aspectos muy favorables para la industrialización. Sus condiciones portuarias excepcionales, sus grandes disponibilidades de recursos hidroeléctricos, la abundancia de agua, los numerosos indicios de minerales interesantes en un subsuelo apenas reconocido y su excedente de mano de obra que comienza a ser un activo industrial de importancia en relación con otras zonas de alto nivel de industrialización, donde la disponibilidad de personal es ya en muchos sectores un problema serio".

Recogiendo estos criterios un Decreto del Ministerio de Planificación determinó la localización y delimitación de la Gran Area de Expansión Industrial (GAEI) de Galicia que abarca una extensión aproximada de 180.000 Has. y se divide en seis zonas de expansión centradas en El Ferrol, La Coruña, Arosa-Compostela, Vigo, Orense y Lugo.

La Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia nace como un instrumento financiero de apoyo a la GAEI tratando de coordinar las iniciativas que se adopten en el marco de aquélla. La exposición de motivos del decreto de creación de SODIGA comienza refiriéndose a que "el III Plan de Desarrollo Económico y Social ha determinado la -- conveniencia de actuar sobre grandes zonas geográficas y ha señalado -- la industrialización como uno de los medios más rápidos y eficaces para el desarrollo regional. En este sentido ha determinado que durante su vigencia se delimitará una gran área de expansión industrial en Galicia".

La exposición previa al texto articulado del decreto prosi-- que afirmando que "con estos criterios, se considera urgente la consti-- tución de una sociedad que, con la finalidad específica de impulsar el desarrollo industrial de Galicia, estudie y promueva con sentido coordinador la creación de nuevas industrias y la modernización y reestructuración de otras ya existentes facilitando la conveniente financiación de dichas operaciones".

Este sentido de instrumento ligado a la gran área se vuelve a poner de manifiesto en la parte dispositiva de la ley al recoger el apartado 1. del artículo primero que SODIGA tendrá entre sus objetivos "cualesquiera otras actuaciones que tiendan a la promoción industrial de Galicia, especialmente las que se le puedan encomendar con vistas a la puesta en marcha y mejor gestión de la Gran Area de Expansión Industrial".

Este planteamiento recuerda en gran medida al de las sociedades financieras públicas italianas intimamente relacionadas con el -- plan regional del que constituyen el brazo financiero a pesar de la -- inspiración de base francesa de SODIGA. En este caso se proyectaba que fuese el auxiliar de la gerencia de la GAEI de Galicia en ausencia de un ente gallego representativo y de un plan de desarrollo regional que si resulta difícil de elaborar en la actualidad resultaba impensable --

en aquellos momentos.

La desvirtuación posterior de la vinculación primitiva con la gran área resulta un síntoma revelador puesto que se siguió la -- tradición de la política territorial española de utilizar un gran nú-- mero de instrumentos al mismo tiempo sin ningún atisbo de coordina-- ción, con lo cual se les convierte irremediabilmente en inoperantes e inútiles. La gran área de expansión industrial no constituyó una - excepción a este comportamiento y las relaciones con SODIGA fueron - nulas, desaprovechándose el previsto apoyo financiero y de gestión - que pudieron haber implicado si hubiesen actuado conjuntamente. Ade-- más se privó a la sociedad de desarrollo de una guía clara en la que basar sus actuaciones, que quedaban así sin un orden de prioridades - establecido de una manera eficaz que sirviese para lograr el efecto catalizador de las inversiones, que es lo que en definitiva se preten-- de con la actuación de estas entidades.

El Decreto de 21 de julio de 1972 encomendaba al Instituto Nacional de Industria y con la finalidad de impulsar el desarrollo - industrial de Galicia, la creación de SODIGA señalándole como objetos, aparte del relacionado con la GAEI que ya mencionamos, los siguien-- tes:

a) Realizar estudios sobre la posibilidad de implantar en la región nuevas industrias seleccionando aquéllas que mejor se adap-- ten a sus condiciones económicas y sociales, así como promover la -- constitución de nuevas sociedades participando en ellas en una pro-- porción no superior al 35 por 100 del capital social y durante un -- plazo máximo de siete años, que podrán prorrogarse en casos excepcio-- nales.

b) Realizar estudios sobre la mejora de las estructuras de los diferentes sectores e impulsar la modernización y reestructura-- ción de las empresas ya existentes en Galicia, promoviendo en su ca--

so, su fusión o asociación y cuando sea aconsejable, participando en su capital en los mismos términos señalados para la promoción.

c) Tramitar y elevar a las respectivas entidades oficiales de crédito las solicitudes de crédito oficial que las empresas ~~de-~~ seen formular por su conducto con vistas a sus instalaciones industriales en Galicia.

d) Prestar garantía y aval a las empresas en que participa para la consecución por éstas de préstamos de entidades financieras nacionales o extranjeras.

e) Suministrar ayuda técnica y asesoramiento económico y financiero a aquellas empresas en que participe y a aquellas otras que lo soliciten en relación con sus instalaciones industriales en Galicia.

De forma adicional a estas posibilidades se establecía que el Instituto Nacional de Industria podría prestar ayuda financiera - bien directamente, bien a través de SODIGA, a las empresas en que es ta sociedad participase en las mismas condiciones y con sujeción a la normativa reguladora de las relaciones financieras del Instituto Nacional de Industria en sus propias empresas.

Como vemos se pone un énfasis desacostumbrado en la tarea de la realización de "estudios" con lo que se aparta la atención de la promoción de las empresas que queda en un segundo término. También se destaca de manera inusitada la tarea auxiliar de gestión y tramitación de las solicitudes de crédito oficial al dedicarle un apartado entero en un intento de llenar las funciones con un cierto contenido.

La participación se limita al 35 por cien del capital social con lo cual es siempre minoritaria y su duración tiene un plazo

maximo de siete años aunque se abre la posibilidad de una prórroga en casos excepcionales. La mención a la reestructuración de las empresas realizada a continuación nos coloca ante el peligro de las temidas actividades de salvamento en las que SODIGA ha tenido finalmente que -- participar presionada por el INI.

Otra característica que se desprende los objetivos enumerados es que la ayuda no se limita a la pequeña y mediana industria gallega como sería lo sensato dada la finalidad de la sociedad y lo exiguo de los medios con que cuenta sino se dirige también a las instalaciones industriales en Galicia de cualquier tipo de empresa.

Además de la participación en empresas para su promoción y reestructuración se contempla la prestación de avales y garantías y el suministro de ayuda técnica y asesoramiento económico y financiero a todas las empresas sin limitarse a las participadas.

La carencia más importante se advierte, aparte de la limitación al sector industrial, es la imposibilidad de realizar préstamos a medio y a largo plazo. Resulta curioso observar que ambas limitaciones han sido comunes con las impuestas a las SDR francesas en las que fueron rápidamente corregidas porque hacían inviables tanto su eficacia práctica como su supervivencia financiera. A pesar de ello en el caso de la sociedad española se repitió el error muchos años después, pudiendo haberse evitado. En cuanto a las limitaciones sectoriales esta difuncionalidad sigue en pie en la actualidad después de la remodelación de SODIGA y también en las nuevas sociedades suscitadas.

Por otra parte la única ayuda financiera propuesta a las empresas participadas por SODIGA era la del INI bien directamente, bien a través de la sociedad de desarrollo.

La imposibilidad de realizar préstamos y la clara intención de que no se convirtiese en un intermediario financiero, que se refle-

jó en la supresión de la palabra "financiera" de la denominación oficial después de una pugna enconada entre los Ministerios de Hacienda e Industria, hicieron de SODIGA un limitado fondo de participación e imposibilitaron tanto su papel de complemento del mercado de préstamos como el logro de una cierta rentabilidad a medio plazo, dada la larga maduración inherente a la toma de participaciones en empresas (*).

El capital social se fijó en 600 millones de pesetas, de los que el Instituto Nacional de Industria suscribiría al menos el 51 por ciento, ofreciendo las restantes acciones a las Cajas de Ahorro y a los principales Bancos que operan en Galicia.

La exiguidad de la cifra de capital con que fue dotada SODIGA nos da idea de lo que pretendían sus creadores y de la jerarquía que se le atribuyó dentro del gran maremagnum de instrumentos de desarrollo que pusieron en pie las autoridades españolas de forma coetánea.

Para tener un término de comparación acerca de lo que puede representar la dotación mencionada podemos recordar que en esos años se hacían en Galicia una serie de cálculos que fijaban la necesidad anual de nuevos empleos en veinte mil. Esto exigía, en el caso más favorable, la inversión también anual de veinte mil millones de pesetas. Si suponemos que la relación de inversión inducida en las empresas participadas iba a ser de un veinteavo, que la participación promedio ascendería al 15 por cien y que el capital se iba a invertir en 10 años, la creación de empleo de SODIGA sería solo el 6 por cien del necesario para cumplir las previsiones antedichas (**).

(*) R. VELASCO. Financiación y desarrollo. op. cit. pág. 117

(**). J.L. FERNANDEZ GARCIA. Posibilidades de actuación de la sociedad para el desarrollo industrial de Galicia (SODIGA)
II Reunión de Estudios Regionales. Canarias, mayo 1975. Instituto Nacional de Prospectivas y Desarrollo Económico. Madrid, 1976

Al crearse las nuevas sociedades para el Desarrollo Industrial Regional en Canarias, Andalucía y Extremadura de las que nos ocuparemos a continuación, SODIGA fue remodelada según las nuevas líneas y otorgándosele la posibilidad de conceder créditos y contratar empréstitos colectivos.

El abortado nacimiento de SODIGA, cuya hibernación no se hizo esperar, fue seguido de un compás de espera en el que la regionalización no parece tan preocupante al INI ni tan próximo el juicio que iba a hacerse de su actuación económica distorsionadora. Pero a finales de 1976 las presiones autonomistas se hicieron tan fuertes y la opinión sobre la contribución del Estado al empobrecimiento de algunas regiones tan patente que la Administración debía hacer algo para echar una cortina de humo sobre estas realidades. El expediente utilizado no era nuevo sino que ha tenido una larga tradición en España. Apresuradamente y a golpes de B.O.E. se regionalizaron las inversiones de las Cajas de ahorros, se introdujo en la Ley General Presupuestaria un detalle pormenorizado de las empresas estatales y se creó una Comisión para la elaboración de las cuentas regionales de las Administraciones Públicas. Entre este paquete descoordinado de medidas, dictadas sin una mínima reflexión previa y para salir del paso lo más rápidamente posible, estaba la constitución de las tres nuevas SODI y la remodelación de SODIGA.

Un Real Decreto de 8 de octubre de 1976, al tiempo que instrumentaba una política antiinflacionista ofreciendo recomendaciones en el campo de la inversión pública tanto a nivel sectorial como regional, recogía en su artículo 14 de manera genérica que "con el fin de acelerar la política de desarrollo regional se autoriza al Gobierno para regular por Decreto el contenido, funciones y régimen fiscal y financiero de las sociedades constituidas o que se constituyan a aquellos efectos".

Dos meses después de recibido este mandato por sendos Reales Decretos de 10 de diciembre de 1976 se crearon las Sociedades para el

Desarrollo Industrial de Andalucía (SODIAN) y de Canarias (SODICAN) a la vez que se llevaba a cabo la reforma de SODIGA. Un Real Decreto de 11 de marzo de 1977 aprobaba por su parte la constitución de la Sociedad para el Desarrollo Industrial de Extremadura (SODIEX) que completa el esquema de las SODI operantes en la actualidad.

Los Reales Decretos, todos de idéntica redacción, encomiendan al INI la creación de estas entidades en forma de sociedades anónimas - que se regirán según el régimen común aplicable a tales formas de sociedad con las especialidades derivadas del decreto.

Asimismo establecen que el Instituto participará como mínimo en el 51 por cien del capital siendo el restante ofrecido a entidades locales, cajas de ahorro, cooperativas de crédito y bancos que operen en la región. El capital restante si lo hubiere será suscrito también por el INI.

Respecto a la constitución inicial de SODIGA, en la cual no podían participar diremos que aquí se introduce en el accionariado a las entidades locales como posibles accionistas debido a que las presiones autonomistas eran ya muy fuertes en esa época y se quiso prever una salida para las Comunidades Autónomas, en tal sentido.

Los recursos señalados para hacer frente a las necesidades marcadas por su actuación, aparte del capital propio, son los siguientes:

a) Emisión de obligaciones u otros títulos similares susceptibles de calificación para su aptitud en las inversiones obligatorias del ahorro institucional.

b) Préstamos de las Cajas de Ahorro que tendrán la consideración de préstamos de regulación especial cuando lo determine así el Ministerio de Economía.

c) Acceso al crédito oficial a través de la correspondiente línea especial cuando sus necesidades lo requieran.

d) Subvenciones del Estado para asegurar su equilibrio financiero.

e) Posibilidad de concertar créditos a todo tipo y gestionar empréstitos.

En cambio se prohíben los depósitos del público tanto a la vista y de ahorro como a plazo. Se prevé también la posibilidad de gestionar empréstitos colectivos como un medio más de obtención de recursos aunque se trate de una operación más conectada con las que denominaremos de gestión.

Los medios de intervención podemos clasificarlos en operaciones activas o sea aquéllas que exigen la inversión de fondos y operaciones de gestión (*). Las primeras pueden dividirse así:

a) Participación en el capital de sociedades a constituir o ya existentes.

b) Préstamos a medio y largo plazo y avales.

c) Preparación y creación de capital fijo social, en especial de suelo industrial.

Estas posibilidades vienen limitadas por una serie de cautelas que restringen su utilización basándose en motivos de prudencia. La toma de participaciones se condiciona con una triple limitación. En -- cuando al capital de la empresa promovida se sitúa entre un mínimo del 5 % y un máximo del 45 % del capital. Respecto a los recursos de la sociedad de desarrollo no podrá sobrepasar el 15 % en una sola iniciativa

(*) C. DEL RIO. Sociedades de desarrollo regional francesas e italianas: dos alternativas para el caso español. Tesis doctoral - presentada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Bilbao. Mayo, 1980

mientras que el plazo de participación se fija en un máximo de 10 años. Puede resultar útil comparar estos topes con los que se fijaron a SODIGA en la primera redacción de sus Estatutos.

Solamente se afirmaba, en aquella ocasión, que la sociedad de desarrollo debía participar de forma minoritaria, que la participación en una empresa no debía superar el 35 % del capital social de aquélla y que el plazo era de siete años prorrogable únicamente en casos especiales.

Respecto a los préstamos, su otorgamiento y el de los avales solo puede tener lugar en las empresas participadas y además el límite máximo a mantener con una misma empresa será del 10 % de sus recursos totales.

La intervención en la dotación de infraestructura puede situarse en un lugar intermedio entre las operaciones activas y las de gestión porque supone una actividad separada por parte de la sociedad de desarrollo que exige ambos tipos de actuaciones.

Las operaciones restantes pueden calificarse como de asistencia técnica y de gestión y están contenidas de manera muy amplia en los Reales Decretos:

a) Realizar estudios para promover e impulsar el desarrollo industrial así como prestar asesoramiento de todo tipo ya sea técnico, financiero, de gestión o económico a las empresas de la región.

b) Fomentar entre las empresas de la región acciones comunes tendentes a la mejora de las estructuras empresariales en orden a una mayor competitividad.

c) Tramitar ante las entidades oficiales de crédito solicitudes en favor de las empresas en que participe.

d) Prestar servicios que, encomendados al Estado y a los Entes locales y delegados en estas sociedades, no impliquen el ejercicio de poderes soberanos y, en general, cualesquiera otras actuaciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

e) Gestionar emisiones de obligaciones por cuenta de las empresas participadas. En este caso, pueden retener en concepto de Fondo de Garantía hasta un 5 % del total de la emisión.

El resto de la normativa se dirige a otorgar a las SODI una serie de bonificaciones y reducciones fiscales a cambio de la función pública que desempeñan o deben desempeñar en favor del desarrollo. Existe un cuadro de bonificaciones, que quiere ser exhaustivo, basado en tres capítulos:

a) Impuesto sobre las rentas del capital: bonificaciones de hasta el 95 % sobre los dividendos y participaciones en beneficios, los intereses de las operaciones pasivas de préstamo, crédito o anticipo y los intereses y primas de amortización emitidas por la misma y sobre los intereses de las operaciones de crédito en que intervenga como prestamista.

b) Impuesto General sobre la Renta de Sociedades: bonificaciones de hasta el 95 % sobre los intereses y dividendos y participaciones en beneficios que provengan de los capitales invertidos en la sociedad por otras empresas. No se comprenderán entre los ingresos las plusvalías que obtenga por la venta de acciones o participaciones.

c) Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: bonificaciones hasta el 95 % en cuanto a la constitución, modificación, renovación, prórroga expresa y extinción de préstamos, empréstitos y fianzas que otorguen o reciban estas sociedades y sobre la base imponible de dicho impuesto en cuanto a la constitución, ampliación o disminución de capital, prórroga, transformación, modifica-

ción y disolución de la sociedad.

Esta normativa ha aparecido sin embargo desfasada en víspe-
ras de una importante reforma tributaria y sin la intervención del Mi-
nisterio de Hacienda en cuanto a su redacción que no se adapta, por - -
ello, a la nueva concepción del sistema impositivo que ya estaba en mar-
cha en esa época. (*)

Debido a la crónica falta de coordinación existente entre
los distintos departamentos del Gobierno no solo nació anticuado este
régimen fiscal sino que no ha sido adaptado a los nuevos principios de
la reforma tributaria.

Las SODI no han sido incluídas en la nueva ley del Impues-
to sobre sociedades ni tampoco en la redacción del nuevo Impuesto so-
bre la renta de las Personas Físicas y Sociedades que engloba el anti-
guo gravamen sobre las Rentas del Capital.

Resulta necesario dotar de un nuevo régimen de exenciones
fiscales a las SODI, ajustado a la normativa tributaria vigente, pues el
que se recoge en los Decretos fundacionales ha nacido ya viejo e inad-
cuado a la realidad fiscal existente en la actualidad.

Ante las dificultades encontradas para utilizar la autori-
zación del Real Decreto de 8 de octubre de 1977, en el que se encargaba
al Gobierno la regulación del régimen fiscal de dichas entidades, se ha
presentado a las Cortes un proyecto de ley cuya aprobación parece inmi-
nente.

Este proyecto contempla una serie de exenciones que tratan
de adaptarse a las funciones de las SODI para que no existan obstácu-

(*) J. LASARTE. Sociedades de Desarrollo Industrial. Algunos problemas
incluido en "La Empresa Pública Española: Estudios". -
Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1980

./..

699.

los fiscales en su actuación:

a) Reducción del 95 % de la base imponible del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para la constitución, aumento y reducción de capital; b) Deducción de la cuota del Impuesto sobre Sociedades el 100 % de la parte proporcional de aquélla que corresponda a la base imponible derivada de los dividendos distribuidos por las sociedades en las que participen; c) Deducción por inversiones respecto a los beneficios obtenidos por la enajenación de las acciones o participaciones; d) Bonificación del 95 % de la parte proporcional de la cuota que corresponda a la base imponible derivada de los intereses de los préstamos concedidos a las sociedades participadas; e) Consideración del gasto deducible para la determinación de la base imponible del impuesto sobre sociedades las cantidades donadas a una SODI; f) Bonificaciones a los empréstitos emitidos; g) Reducción del 95 % del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas sobre la base imponible de las operaciones que habitualmente realicen las SODI con las sociedades en que participen, por razón del cumplimiento de su objeto social.

3. La captación de recursos.

a) Recursos propios: la participación del INI

Las sociedades para el desarrollo industrial regional se crearon como empresas públicas con una participación del Instituto Nacional de Industria obligatoriamente mayoritaria.

Las razones de esta adscripción pueden ser, en cierto modo, comprendidas si se tiene en cuenta que en la época de creación de las SODI no existía ningún ente representativo de las regiones y que la experiencia del INI en los aspectos de examen de proyectos y puesta en marcha de empresas resultaba teóricamente la única relevante dentro de

./..

./..

700.

la Administración Central. Porque las SODI a despecho de la vestidura regional con que fueron creadas eran y siguen siendo unos instrumentos de acción territorial del poder central y no de las regiones en las que se encuadran las cuales no tienen hasta la fecha ninguna participación en la orientación de estas sociedades hacia unos u otros tipos de actividad.

Al Instituto Nacional de Industria se le brindó la posibilidad de compensar en parte la imagen acuñada por sus actuaciones precedentes en las que tanto había contribuido a fomentar los desequilibrios regionales y con las que hubiera podido evitar su agravamiento si hubiese contado con la voluntad de realizar un verdadero servicio al país como un todo, en lugar de dejarse llevar en sus decisiones -- por criterios políticos de dudosa eficacia a largo plazo.

Más que la posible utilidad y las repercusiones reales sobre el crecimiento de las regiones al INI le importaba la cobertura semántica que el rótulo de sociedad para el desarrollo industrial de una región le otorgaba. Prueba de ello es la escasa dotación y el -- apresuramiento con la que se las creó, la limitada preocupación por -- parte del Instituto para proveerlas de otro tipo de recursos y sobre todo la falta de coordinación con las grandes empresas del INI en cada una de las regiones donde se ubican las SODI. Esta coordinación -- respecto a los proyectos futuros hubiera resultado decisiva teniendo en cuenta que las Sociedades de desarrollo tratan de promocionar las pequeñas y medianas empresas que forman el entramado que sirve a las grandes unidades de producción y que supone la integración de los procesos de desarrollo.

Pero esta atribución al INI no se llevó a cabo sin obstáculos puesto que el Ministerio de Hacienda se oponía a la creación de -- estos nuevos intermediarios financieros a pesar de sus mínimas prerrogativas y posteriormente se han puesto tanto en este Ministerio como su sucesor en el control de las entidades financieras, el Ministerio --

./..

./..

701.

de Economía, al desarrollo de sus posibilidades respecto a un mayor volúmen operativo y mayor protagonismo que se contenían en el articulado de las SODI. El Ministerio de Hacienda por su parte las ha ignorado a la hora de llevar a cabo la reforma fiscal al no recoger y adaptar las exenciones tributarias previstas.

A cambio de la dudosa experiencia industrial que por otra - parte, le ha llevado a una situación actual de graves desequilibrios financieros y le ha hecho adoptar sucesivamente como finalidades de - actuación una gran cantidad de objetivos muy pocos de los cuales re-- sultan homologables, el holding INI ha legado a las sociedades de desarrollo su imagen de ineficiencia y de la incapacidad de la empresa - pública española para obtener unos resultados eficaces.

La dependencia del INI limitó el área de actuación de estas sociedades a la Industria sin tener en cuenta que era precisamente en ese sector donde el Instituto había fracasado y que podía haberse intentado la intervención en otros campos en los que no arrastrara esa mala reputación. De todas formas y como trataremos más ampliamente en otro lugar la dedicación a todos los sectores económicos representa-- dos en la región es necesaria tanto en el caso de que las sociedades de desarrollo actuales se configuren con mayoría de capital proceden-- te del ente regional y como ejecutores financieros de la planifica- - ción, lo cual no parece muy aconsejable, como si la región está en po-- sición minoritaria y se limita a imponerles unas directrices genera-- les. En ambas situaciones es necesaria una actuación global y coordi-- nada de la sociedad de desarrollo lo que no obsta para que se creen - empresas filiales especializadas en los campos concretos en que se es time necesario teniendo en cuenta las características de cada región.

Pero como apuntábamos anteriormente, el mayor inconveniente de la participación mayoritaria del INI es la mala reputación de este ente tanto en cuanto a promotor y gestor de empresas propias como respecto a las empresas de que ha tenido que hacerse cargo por motivos -

./..

políticos o de índole social y que se encontraban en unas situaciones en las que el salvamento resultaba muy problemático. En estos casos el -- Instituto ha tenido que mantener abiertas unas factorías inviables derramando sobre ellas una riada de fondos públicos. Los efectos de tales actuaciones al multiplicarse, arrastran las posibles gestiones -- acertadas dando un resultado global negativo. El Instituto Nacional de Industria ha sido, desde su fundación, un instrumento de los políticos -- para ocultar sus errores en la gestión económica o para favorecer a -- las oligarquías financieras, socializando las pérdidas de sus empresas cuando éstas no resultaban ya rentables por cualquier circunstancia so brevenida (*).

Estas reflexiones sobre el INI resultan demasiado conocidas para que insistamos en ellas. El traerlas aquí es solo un recordatorio de la sombra perjudicial que una trayectoria tan desafortunada puede arrojar sobre unas entidades que necesitan una gran credibilidad inicial y presentar una ejecutoria limpia de toda sospecha ante los empresarios regionales que deben ser sus principales colaboradores.

La tradición del INI como hospital de empresas y la falta de criterios rigurosos en cuanto a la selección de proyectos, en los que -- ha realizado sus inversiones y a la elección de empresas, en las que -- ha tomado participación se ha transmitido a las SODI a la hora de su -- puesta en marcha. Estas sociedades han tenido una situación de partida en que se las consideraba como continuadoras de aquella tarea y de aquí que hayan sufrido una avalancha de peticiones descabelladas que contaban con las consabidas presiones políticas como único apoyo y de solicitudes que pretendían la continuación de empresas inviables. En este resultado también han influido las grandes expectativas, insensatamente fomentadas por las declaraciones públicas, de que las SODI serían la panacea para todos los males regionales.

(*) P. SCHWARTZ y M.J. GONZALEZ. Una historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976). Ed. Tecnos. Madrid, 1978
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. La empresa pública industrial en España: el INI. IEF. Madrid, 1973

Parece ser que las sociedades de desarrollo han resistido - con más éxito estas presiones que su holding madre pero, con todo y -- con ello, han tenido que hacerse cargo del salvamento de una serie de empresas deshauciadas. Bien es cierto que se trata de unidades de pequeño volúmen, salvo excepciones aisladas, pero también lo es que estas sociedades para el desarrollo industrial tienen un tamaño reducido y pronto quedarían hundidas ellas mismas sino se actúa con mucha - moderación al atribuirles estas empresas. A pesar de ello la rémora - que suponen estas atribuciones puede desvirtuar su gestión como un todo por lo que deben estimarse inadmisibles.

La participación del INI ha provocado una serie de recelos en el resto de los accionistas minoritarios de las SODI que ven la -- cuestión desde dos perspectivas distintas. Por un lado esperan que la pervivencia de la sociedad esté asegurada debido al respaldo que da - la empresa pública a sus realizaciones aunque las pérdidas se acumu-- len indefinidamente. Por otro lado temen que su inversión no resulte rentable ni la colaboración con estas entidades posible, al estar siem-- pre pendiente de un hilo su economicidad puesto que resultan vulnera-- bles en cualquier momento a las presiones políticas y a los dudosos - criterios de rentabilidad social. Estas contingencias no cesarán en - ningún momento de amenazar la marcha de las SODI mientras el INI siga siendo un partícipe mayoritario y tenga en sus manos el control so-- cial (*).

Tales prevenciones por parte del resto de los socios, que pa-- recen responder a un peligro real, congelarán los aumentos de capital mientras persista esta situación con lo que no se podrá obtener un ni-- vel de recursos que comience a ser operativo. Si a esto añadimos la - mala coyuntura por la que atraviesan las finanzas del INI y su pérdi-- da de relevancia, tras la separación del Instituto Nacional de Hidro-- carburos, podemos predecir un estancamiento prolongado de los fondos

(*). J. LASARTE. Sociedades de Desarrollo Industrial. Algunos proble-- mas. op. cit.

de las SODI a menos que se alteren drásticamente estas premisas.

El control por parte del INI de las sociedades regionales públicas hace que no resulte demasiado clara su actuación respecto a los intereses de la región donde se ubican. Como filiales del Instituto -- que forma parte de la Administración Central, las SODI son a su vez -- una dependencia desconcentrada de aquélla y un instrumento más de su política territorial. Ante la falta de representación de los intereses regionales y la inexistencia de planes económicos a ese nivel sobre los que pueda juzgarse la mayor o menor congruencia de su actuación, -- existirán siempre dudas y recelos respecto al papel desempeñado por -- las SODI de cara al desarrollo de los espacios regionales donde se integran y cuyo nombre adoptan.

Esta característica hace que sus iniciativas respondan a los deseos y sugerencias del Estado Central en cada momento concreto y que su actuación resulte dispersa, puntual y falta de una coordinación mínima para ser eficaz y tener las ventajas que ofrece la continuidad. -- Por otra parte, los planes de actuación elaborados por las sociedades para paliar estos inconvenientes han resultado ser de un contenido muy vago y poco operativo.

La dependencia de los gestores de las sociedades regionales en el orden jerárquico hace que las decisiones a tomar por aquéllas se vean constantemente entorpecidas por las consultas previas y el control que el INI ejerce sobre sus operaciones. Estos retrasos son grandes en un organismo tan burocratizado como el Instituto y hacen que se pierda la flexibilidad que estas sociedades podrían tener como compensación a los inconvenientes derivados de su pequeño tamaño.

Más grave que esta dependencia jerárquica resulta la extensión a las SODI de los modos de gestión del INI que en definitiva son los de la empresa pública a despecho de su caracterización formal como sociedades anónimas. La acción administrativa no puede ser adaptada a

un molde empresarial porque lo característico de la Administración es el actuar sobre analogías y precedentes mientras que la verdadera esencia del espíritu empresarial estriba en aprovechar lo antes posible -- las nuevas oportunidades que ofrezca cada coyuntura. Este razonamiento es más válido si cabe de cara al caso concreto de las sociedades de -- desarrollo que deben tener una gran agilidad para llevar a cabo su labor promotora. La burocratización de procedimientos y formas de actuación a que las compele la vinculación al Instituto Nacional de Industria puede constituir una fuerte rémora no solo en la actualidad sino en el futuro cuando se modifique esta situación, porque resulta muy difícil para una institución cambiar completamente sus modos de operar -- una vez puestos en marcha sus equipos de gestión que también habrán -- sido elegidos de una manera determinada y según una orientación concreta.

Todos estos inconvenientes suponen que la presencia mayoritaria del INI debe ser sustituida lo más pronto posible quedando en una participación simbólica y minoritaria. Pero esta sustitución que se -- muestra como necesaria, plantea graves problemas.

Como primera premisa debería postularse que el capital debe ser aportado por instituciones de la región donde se enclava la sociedad de desarrollo. Esto resulta indiscutible pero no parece tan clara cual debe ser la distribución de la propiedad entre los diferentes accionistas.

La cesión de la mayoría accionaria que posee en la actualidad el INI podría recaer en los entes autonómicos regionales. De hecho y aunque en el decreto de creación de SODIGA no se aluda a las entidades locales como posibles socios, los Reales Decretos que constituyen el -- resto de las SODI las mencionan en primer lugar como un posible portillo hacia el futuro predominio de las regiones en el capital de estas entidades que por otra parte se recoge en las directrices del INI a --

las SODI (*). De momento su participación no puede ser más que minoritaria y como veremos solo las diputaciones provinciales andaluzas han utilizado esta posibilidad. La solución de dominio de la región aunque en teoría parece la situación ideal, no carece en la práctica de graves inconvenientes (**). A primera vista la utilización de la sociedad de desarrollo como elemento básico para la financiación de las actividades de promoción llevadas a cabo por la comunidad autonómica correspondiente, parece la más adecuada. Aún resultan mucho más justificadas estas relaciones previendo la realización de un plan económico regional en el que la sociedad de desarrollo podría desempeñar el papel de brazo financiero de la región.

Sin embargo, la experiencia italiana a este respecto resulta francamente decepcionante al haber sido utilizadas las sociedades financieras regionales de carácter público con fines de tinte electoralista y para el salvamento de empresas inviables con el único fin de evitar el cierre de sus factorías y el aumento del paro para eludir dificultades políticas. Por otra parte las empresas promovidas lo han sido sin un estudio cuidadoso, en su mayor parte, al ser acuciadas las autoridades regionales por los distintos grupos de presión -- que representan una serie de intereses no siempre favorables para el desarrollo.

Este extremo debe ser sopesado por los responsables de las entidades autonómicas puesto que configurar a las sociedades de desarrollo como empresas públicas de mayoría regional, en lugar de nacional como son en la actualidad, no traería ninguna ventaja. Las presiones políticas serían tal vez más intensas ante los gobiernos regionales que son ante el Instituto Nacional de Industria en la actualidad debido a la cercanía de los centros de poder. Asimismo la burocratiza-

(*) INI. Datos, dilemas, etc., op. cit.

(**). J.M. CARCELEN. Los bancos de desarrollo regional en la nueva perspectiva española, op. cit.

ción y los defectos de la empresa pública a los que nos hemos referido respecto al INI se repetirían ante unas sociedades con preponderancia regional en su capital.

Las constataciones aportadas por las experiencias de otros países hacen pensar que no resultaría aconsejable articular las SODI futuras con una participación dominante de los entes regionales porque no serían suficientes las cautelas adoptadas para evitar los resultados producidos en los ejemplos apuntados. Aunque los estatutos de la sociedad prohiban tales actuaciones el ente regional encontrará la salida para llevarlas a cabo pretextando obligaciones de carácter socio-económico. A pesar de ello debería existir, lógicamente -- una representación de los entes autonómicos que coordine las actividades de estas entidades con las de los planes de desarrollo de la Región. Nada se opone a que este ente participe minoritariamente en el capital a fin de que exista un cierto vínculo entre las autoridades regionales y la sociedad de desarrollo.

Una vez desechada la participación de los entes autónomos a niveles mayoritarios como fue descartada la posición de dominio -- del Instituto Nacional de Industria se plantea la cuestión de quienes deban ser los accionistas que llenen este hueco, en la inteligencia de que resulta indispensable su plena caracterización regional. La respuesta parece encontrarse en la participación de las cajas de ahorro de manera más intensa y en la entrada en la nómina de socios de las cooperativas de crédito en aquellas sociedades de desarrollo de las que no forman parte y en el incremento de participación en las que ya se hallan presentes (*). Además los bancos que estén implantados en la región deben participar demostrando así la voluntad de contribuir también al desarrollo de las zonas donde drenan parte de sus recursos, por medio de instituciones especializadas en su consecución.

(*) J.R. CUADRADO ROURA y J.E. VILLENA PEÑA. Las Cajas de Ahorros y los desequilibrios regionales. Instituto de Desarrollo Regional nº 13. Universidad de Sevilla, 1978

Las compañías de seguros podrían también incluirse, con la -
aportación de una cuota de capital de las sociedades regionales de --
desarrollo a la vez que adquieren para materializar sus reservas par-
te de las obligaciones emitidas por aquéllas. Finalmente, en su caso, los
particulares y las empresas privadas pueden suscribir acciones de es-
tas sociedades aunque este hecho supone una fuerte concienciación re-
gional de los individuos que no es fácil encontrar en las primeras --
etapas de la estructuración autonómica y unos resultados positivos --
por parte de la Entidad. Una divulgación amplia de los fines de estas
sociedades podría acercar a sus operaciones a los ahorradores de la -
región que, normalmente, no afrontan el riesgo de invertir directamen-
te y a los que estas entidades pueden ofrecer, junto a una diversifica-
ción de riesgos propia de la variedad de sus operaciones, la certeza -
de que sus ahorros serán invertidos en el logro de un mayor nivel de
bienestar en la comunidad de la que forman parte.

Si se acepta la posibilidad de una mayoría en el capital de
los intermediarios financieros las cuotas de éstos deben estar muy re-
partidas para evitar la preponderancia de cualquiera de ellos que po-
dría también resultar perjudicial. El dominio de la sociedad de des-
arrollo regional por una entidad financiera haría que quedase implica-
da en los negocios del grupo y que se diesen unos lazos financieros -
respecto a la matriz incompatibles en todo caso, con las tareas que
debe desempeñar en beneficio exclusivo de la región.

Los socios deben ser pues lo más numerosos posibles y sus -
participaciones muy pequeñas para que no exista ninguna influencia de
terminante y la gestión pueda ser independiente y profesionalizada --
guiándose únicamente por los criterios de rentabilidad y servicio a -
la región en vez de dejarse llevar por presiones pseudo-socioeconómi-
cas.

La forma de sociedad anónima que adoptan estas entidades se
presta a la exigencia de responsabilidades a los administradores y al

control de su gestión por medio de los instrumentos que parece que va a poner a punto la nueva ley que regulará este tipo de sociedad capitalista en España. Otra alternativa sería el control continuo de los parlamentos regionales que tendrían un representante en el seno del Consejo de Administración con voto suspensivo en una serie de decisiones importantes reglamentadas minuciosamente en los estatutos y a través de un examen inicial de sus cuentas y de la adecuación a las directrices emanadas del órgano regional.

Es fácil predecir que en las condiciones actuales, las cajas de ahorro pueden ser las protagonistas de la dotación de fondos a las sociedades de desarrollo regional. Pero aunque éstas se configuren en lo fundamental únicamente como gestoras de la inversión de las cajas, como parece dejar entrever las directrices del INI, en el ámbito de la región su papel sería decisivo para estas entidades. Sometidas durante años a una estrecha regulación de sus inversiones al acceder -- progresivamente a un mayor control de sus propios fondos no tienen el aparato necesario ni la experiencia precisa para elegir los proyectos que ofreciendo una rentabilidad adecuada sean útiles para el desarrollo de la región.

También las cooperativas de crédito deberían participar en el capital de las SODI como de hecho han suscrito acciones de estas sociedades en algún caso. La ampliación del objeto de éstas al sector agrícola convertiría a las cajas rurales en unos valiosos colaboradores de las entidades de desarrollo.

La participación de las entidades crediticias regionales -- vinculará de forma definitiva a la sociedad con la región haciendo -- que su papel dentro de la economía de la zona sea aceptado paulatinamente y tomado cada vez como algo propio por los ciudadanos y las empresas del área regional.

En la actualidad SODIGA está participada por dos bancos, --

uno nacional y otro regional, aparte de las Cajas de ahorro y del INI que aquí alcanza excepcionalmente el 54 % del capital. Además de la constante presencia de las Cajas, en SODICAN participa un banco nacional y una caja rural provincial. En SODIAN las diputaciones provinciales andaluzas y en SODIEX las dos Cajas Rurales provinciales extremeñas.

b) Recursos ajenos: la computabilidad de las obligaciones emitidas

La escasez de fondos propios con que fueron concebidas las SODI hace necesaria la captación de recursos ajenos si no se quiere que estas entidades se vean congeladas en su crecimiento y sus posibilidades de influir en el desarrollo regional resulten poco menos que ilusorias y simbólicas.

La captación de depósitos de particulares que suponen el grueso de los recursos ajenos en un sistema financiero como el español no les está permitida por la legislación vigente pero aunque estuviesen autorizadas a su recepción necesitarían para ello una red de sucursales amplia y unas estructuras operativas de intermediario financiero clásico que no parecen estar muy en consonancia con el esquema organizativo de una sociedad de desarrollo. En el futuro podría pensarse en la autorización para que puedan recibir grandes préstamos a plazo de particulares pero la gestión de estas cuentas y de la que origine el tráfico de su propia actividad crediticia debería ser llevada a cabo por las entidades crediticias que forman parte de su accionariado mediante contratos especiales de colaboración.

Inutilizada la vía de los depósitos bancarios tanto por prohibición normativa como por motivos prácticos, los decretos de creación de las sociedades de desarrollo industrial regional hacen referencia a cinco posibles vías de captación de recursos ajenos: la emisión de obligaciones, los préstamos otorgados por las cajas de ahorro, los préstamos del crédito oficial, las subvenciones del Estado y fi-

nalmente la posibilidad de concertar créditos de todo tipo y gestionar empréstitos. Utilizando estas vías las sociedades para el desarrollo industrial regional podrán transformar su carácter y convertirse en auténticos intermediarios financieros en lugar de permanecer en su actual situación en la que tienen que limitarse a operar con sus recursos propios. Estos recursos aparte de su empleo directo habrían de funcionar principalmente como garantía de un volumen mucho mayor de recursos ajenos que deben constituir la auténtica materia prima para las sociedades de desarrollo, potenciando su actuación.

Uno de los mecanismos más válidos para lograr la financiación necesaria para desarrollar las operaciones de las SODI parece ser la emisión de obligaciones. Esta posibilidad, que fue recogida en los Reales Decretos fundacionales, no había sido aplicada en la práctica debido al temor de no poder llevar a cabo su colocación en los mercados de valores.

Para unas entidades nacientes hubiera resultado una carga muy difícil de soportar la de los intereses de mercado vigentes que hubieran sido necesario adoptar para lograr la suscripción libre de las obligaciones del empréstito. Además debe tenerse en cuenta la falta de conocimiento por parte del público inversor acerca de estas sociedades y la práctica inexistencia de un mercado de obligaciones en España debido a la amplitud de los circuitos privilegiados de crédito.

Podemos afirmar que hasta la fecha las cajas de ahorro han sido las protagonistas del mercado de obligaciones no financieras. Los bonos de caja de los bancos industriales han penetrado un poco más entre los inversores pero a costa de un complicado sistema de compra y mantenimiento del mercado por parte de las propias entidades emisoras y de los bancos matrices y no de manera espontánea y

sostenida (*).

Para poder realizar emisiones con regularidad habrá que -- aguardar hasta la normalización de este mercado y aún en este caso -- las sociedades de desarrollo tendrán que contar con un amplio fondo -- que sostenga las cotizaciones y con el apoyo en forma de garantía del Estado o del ente autonómico correspondiente y desgravaciones fiscales pertinentes. De todas maneras el coste elevado de los recursos obtenidos a través del mercado sería una garantía de colocación eficiente de esos recursos y una salvaguardia ante el peligro siempre presente de las tentaciones políticas que acechan a las SODI tanto en su -- etapa actual de dependencia del INI como en una futura vinculación -- más o menos estrecha a los entes autonómicos.

En lugar de esperar la realización de un proceso de clarificación del mercado de títulos de renta fija que va siendo aplazado sucesivamente y de plantearse con rigor la rentabilidad de las inversiones y los préstamos a realizar con los fondos obtenidos se ha ido a la solución más fácil de presionar a los poderes públicos para introducir las emisiones dentro de los circuitos privilegiados de crédito. Tales circuitos parecen ser la abominación tanto de los políticos como de los tratadistas financieros pero siguen engrosándose de una u otra manera. A pesar de lo que esta situación significa de distorsión de los mercados opinamos que pocas veces tal atribución estuvo más -- justificada y que si en el pasado han servido para financiar a bajo coste una serie de grandes empresas concertadas con oscuros intereses privados y que aumentaron las desigualdades interregionales deben aho

(*) A. RUA BENITO. El Mercado de títulos de renta fija. Separata de la XXI Semana de Estudios de Derecho Financiero. Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973

M. SANCHEZ AYUSO y V. FUENTES PROSPER. El mercado de obligaciones privadas en España: una aproximación regional. Boletín de Estudios Económicos, vol XXIX. Bilbao, -- abril 1974, número 91.

ra apoyar a unas entidades que tienen una tarea tan difícil que cumplir al servicio del bien común regional y nacional (*).

Los Reales Decretos que recogían las normas por las que habían de regirse estas sociedades afirmaban que podían "emitir obligaciones u otros títulos similares que serán susceptibles de calificación para su aptitud en las inversiones obligatorias del ahorro institucional". Esta expresión se refiere tanto al coeficiente de inversión de la banca privada como a los de las cooperativas de crédito y tanto a la materialización de las reservas de las entidades de seguro y capitalización como al coeficiente de fondos públicos de las cajas de ahorro. Pero como en otras ocasiones se ha hecho uso de estas últimas en parte por su menor resistencia a las imposiciones legales y en parte por su indiscutible carácter regional.

Respecto a las inversiones obligatorias de las cajas de -- ahorro en relación con las sociedades de desarrollo industrial se -- plantean dos problemas distintos. El primero hace referencia al coeficiente de fondos públicos de las cajas, mientras el segundo se halla conectado con la regionalización de sus inversiones en general.

La Ley de Bases de ordenación del crédito y de la banca de 1962 decía en su preámbulo que las cajas de ahorro iban a vivificarse para "fomentar y auxiliar las inversiones de carácter agrícola -- con especial atención a las cooperativas del campo y prestar ayuda -- al artesanado, a los pequeños negocios comerciales, a los modestos -- aspirantes a la propiedad mobiliaria y, en general, a las actividades económicas de más interés desde el punto de vista social".

A pesar del lenguaje anticuado con que se recogen estas --

(*) El problema de la computabilidad de las obligaciones emitidas -- por las Sociedades para el Desarrollo Industrial Regional ha sido tratado exhaustivamente por el profesor Javier Lasarte. Ver J. LASARTE. Las Inversiones obligatorias de las Cajas de Ahorro y las Sociedades de Desarrollo Industrial. Revista de Estudios Regionales n° 3. Málaga, enero-junio 1979, y Sociedades de Desarrollo Industrial. Algunos problemas, op. cit.

funciones de las cajas de ahorro no es difícil identificar su contenido con la promoción y el apoyo a la mediana y pequeña empresa que es asimismo la finalidad primordial de las sociedades de desarrollo.

Sin embargo, al tomar concreción esas directrices que se contenían en la base 5a. se les dió un cambio rotundo y el decreto de 26 de marzo de 1964 establece ya que los recursos de las Cajas se dedicarán hasta un alta proporción (60 por cien) a la suscripción de fondos públicos emitidos o avalados por el Estado español y las pólizas de crédito agrícola y pesquero. En ausencia de estos títulos se suscribirían otros de renta fija elegidos por el Ministerio de Hacienda a través de la Junta de Inversión. A través de este mecanismo se realizó una gigantesca operación de financiación bajo coste de grandes empresas que resultaba lo más opuesto posible a las finalidades que se habían formulado en la ley de Bases para atribuir las a las cajas de ahorro y que no estaban en absoluto en consonancia con el origen y procedencia de los recursos de estas entidades (*).

El Real Decreto número 2227 de 29 de julio de 1977 dentro de una política de reducción progresiva de los circuitos privilegiados de financiación suprime la Junta de Inversiones pero sigue considerando como automáticamente computables para el porcentaje de fondos públicos hasta que se extingan las financiaciones privilegiadas, "las obligaciones del INI, los títulos de renta fija emitidos por las Corporaciones locales, compañías de producción de energía eléctrica y -- Compañía Telefónica Nacional de España". A estas entidades se les urge a adecuar de forma gradual sus tipos de interés a los del mercado para cuando desaparezcan definitivamente los circuitos privilegiados. Esta desaparición parece cuando menos muy problemática debido a los problemas de financiación de estos sectores y a la inexistencia de un auténtico mercado de obligaciones en el país donde puedan verse --

(*) J. MUÑOZ, A. SERRANO, S. ROLDAN y J. MARTIN. Cajas de Ahorro: El ahorro al servicio benéfico de las grandes empresas. - Cuadernos para el diálogo. Madrid, 15 y 22 de mayo de 1976.

tanto las emisiones en vigor como las que se seguirán emitiendo en el futuro.

Esta norma no se refería a las emisiones de las SODI que ya habían sido creadas en esa fecha, aunque siempre existía la posibilidad de llevar a cabo una emisión del INI cuyos fondos se traspasarían después a estas sociedades filiales o una emisión realizada por ellas mismas que fuese convalidada por el Instituto posteriormente y que gozase por tanto de la computabilidad. Estas posibilidades que podrían haber encontrado una cierta apoyatura jurídica no fueron empleadas en la práctica sino que se esperaba conseguir una computabilidad directamente definida. Posteriormente como veremos estas emisiones se incluirían en la enumeración recogida por el Real Decreto de 30 de diciembre de 1980.

La Orden Ministerial de 17 de marzo de 1980 ha concedido -- por fin la posibilidad de que los títulos de renta fija emitidos por las sociedades de desarrollo industrial puedan computarse en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de ahorro.

La computabilidad no se concede automáticamente para todas las emisiones y a todas las sociedades de desarrollo industrial regional sino que se otorgará por el Ministerio de Economía para cada emisión concreta a solicitud de la sociedad interesada atendiendo a la experiencia del funcionamiento de la misma en orden a la promoción de empresas así como al destino de las inversiones.

No queda claro como va a juzgarse la idoneidad de la gestión de las sociedades de desarrollo, el destino que van a dar a los fondos obtenidos y si estas cautelas no serán más que un trámite nominal. Tales condiciones podrían utilizarse como instrumentos eficaces para exigir una mejora de los métodos de dirección de las SODI. Además la referida inclusión debería depender de la presentación de un programa de inversiones coherente y bien estructurado relacionado con

las necesidades regionales cuyo control posterior debería seguirse minuciosamente para asegurarse de que está siendo llevado a la práctica en todos sus puntos.

Este control, necesario siempre, resulta imprescindible a cambio de la concesión de fondos subvencionados para garantizar el buen uso de los recursos pertenecientes a los circuitos privilegiados que se entregan a las SODI. Aunque la atribución de tal facultad al Ministerio de Economía sigue en la línea que hemos rechazado al cuestionar la mayoría ostentada por el INI. Parece que lo más acertado sería un control de los parlamentos regionales de las comunidades autónomas -- con lo cual se podría poner de manifiesto la adecuación de estas actividades a las necesidades realmente acuciantes de la región.

No se ha recogido en cambio por la normativa legal la posibilidad de computar las emisiones gestionadas por las SODI por cuenta de las sociedades en las que participen. Estos empréstitos colectivos imitación de los realizados por las SDR francesas no han sido utilizados aun en España a pesar de su aceptación por la legislación y por -- las grandes posibilidades que encierran.

El problema de la regionalización de las inversiones de las cajas de ahorro plantea cuestiones de índole diferente.

El Decreto de 26 de marzo de 1964 que dispone las directrices a las que deben ajustarse las Cajas de ahorros en sus inversiones de carácter normativo recoge en su artículo 6º que "el Ministro de -- Economía (entonces de Hacienda), según lo requiera la evolución de la situación económica fijará, previo informe del Banco de España (en -- aquella fecha el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro) los coeficientes, porcentajes y limitaciones a que se refieren los artículos anteriores pudiendo establecerlos con carácter diferencial por zonas geográficas según la estructura económica de las mismas".

En esta norma se recoge de forma implícita la posibilidad de regionalizar las inversiones de las Cajas puesto que contempla la opción de rebajar las colocaciones obligatorias o el nivel de los préstamos de regulación especial en las regiones subdesarrolladas. Tal acción habría dejado un mayor porcentaje de recursos libres en esas zonas que hubieran podido ser invertidos en la aceleración de su desarrollo. No se tradujo en hechos prácticos esta posibilidad que pudo resultar muy interesante, tal vez debido a las reclamaciones a que hubiera dado lugar entre las diferentes cajas al estimar que recibían un trato discriminatorio. De todas formas las cajas de ahorro enclavadas en las regiones menos desarrolladas no solicitaron tampoco la aplicación efectiva del precepto debido a que les resultaba difícil el encontrar inversiones adecuadas y les parecía más cómodo el tener, para la práctica totalidad de los recursos, un destino determinado de antemano.

En la actualidad y a la luz de la nueva normativa constitucional podría desempolvarse esta legislación aplicando reducciones en los coeficientes obligatorios de las cajas generales de ahorro. El problema de las suspicacias entre las entidades enclavadas en distintas regiones podría obviarse utilizando un criterio objetivo como la renta regional o unos índices que recogieran los servicios públicos prestados en relación a los habitantes. La cuestión de la elección de inversiones quedaría simplificada en gran medida al contar con el asesoramiento de las sociedades de desarrollo de las que estas cajas forman parte en su práctica totalidad.

Como resultado de los denominados Acuerdos de la Moncloa en los que el Gobierno se comprometió a realizar una cierta reforma del sistema financiero se dictaba el Real Decreto n° 2291 de 27 de agosto de 1977 que establece que "las cajas de ahorros destinarán a inversiones en la región o zona geográfica en que desarrollen su actividad financiera: a) la mitad al menos de sus inversiones en valores mobiliarios, excluidas las obligatorias que hayan de materializarse necesariamente en cédulas para inversiones; b) las tres cuartas partes, como mí-

nimo, de sus restantes inversiones, excluidas las cuentas financieras y las de tesorería e incluidos el inmovilizado y las inversiones de obra social".

Esta norma significa el poner un cierto coto a los trasvases de fondos impuestos via coeficientes por la propia autoridad financiera. En el aspecto de la inversión en valores mobiliarios y si tenemos en cuenta que las cédulas para inversiones suponen un tres por cien de los recursos ajenos el resto de la cartera se divide en dos mitades, una de las cuales debe ser adquirida a base de valores de la región.

Pero el artículo 2 disponía en este sentido que "a efectos de lo prevenido en el artículo anterior, podrán computarse como inversiones regionales en valores los emitidos por el Instituto Nacional de Industria, compañías de producción de energía eléctrica, corporaciones locales, Compañía Telefónica Nacional de España y por las demás entidades públicas o privadas, cuando tales valores financien obras o actividades en la región de que se trate y así se reconozca de forma expresa para cada caso concreto por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos a propuesta de los Ministerios con competencia sobre las inversiones a que la emisión se refiera".

Aparentemente esta norma daba prioridad a las obligaciones del INI, las eléctricas y la Telefónica sobre los valores propiamente regionales con la excepción de los referidos a las Corporaciones Locales. Además si se tiene en cuenta la escasez de valores autóctonos y la casi inexistente tradición de emisiones en las regiones subdesarrolladas unido a la seguridad que ofrecen los títulos tradicionales, las cajas de esas zonas parece que seguirán con sus inversiones de cartera prácticamente inalteradas.

De todas maneras resulta muy difícil transformar la cartera existente, en la actualidad, debido a los problemas que plantearía su

enajenación al no existir un verdadero mercado de títulos de renta fija y al haber sido emitidos estos títulos fuera de las condiciones de mercado con la finalidad concreta de ser colocados a través del mecanismo de los circuitos privilegiados.

La redacción del artículo 2° del Real Decreto resultaba muy ambigua como el resto de estas cuestiones que aunque se recogieron en la legislación para satisfacer "al extendido deseo popular de que las Cajas de ahorros potencien su actuación financiera en el ámbito regional" como rezaba el preámbulo se dejaron indefinidas dada la cantidad de problemas que representaba su aplicación rigurosa y puntual. Así - en el precepto comentado no se sabía a ciencia cierta si los valores ofrecidos por el INI, las Compañías eléctricas, las Corporaciones locales y la Telefónica eran computables de manera automática como valores regionales o cuando financien obras o actividades en la región o solamente cuando además de realizar esas obras así lo reconozca la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

Posteriormente un Real Decreto de 30 de diciembre de 1980 - aclaró estas dudas estableciendo las condiciones y el orden de prioridad para la computabilidad de los valores de renta fija emitidos directamente o calificados por las Comunidades Autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorros con sede central en su territorio. El orden de prioridad que deberán respetar en la suscripción de valores computables con independencia del tres por ciento de sus pasivos que en todo caso deberá materializarse como mínimo en cédulas para inversiones y de otros títulos emitidos o avalados por el Estado será el siguiente siempre que su existencia en el mercado financiero lo permita: 1° Títulos de renta fija emitidos por las Comunidades Autónomas. 2° Títulos de renta fija emitidos por las Corporaciones Locales. 3° Títulos de renta fija calificados por las Comunidades Autónomas. 4° Valores de renta fija emitidos por el Instituto Nacional de Industria y sociedades de desarrollo Industrial. 5° Títulos de renta fija emitidos por la Compañía Telefónica Nacional de -

./..

720.

España y por las productoras de energía eléctrica.

El porcentaje a invertir en valores mobiliarios regionales - será al menos el 50 por ciento excluido el 3 por ciento obligatorio en Cédulas para inversiones. Dentro de este 50 por ciento, un 30 por ciento de las nuevas adquisiciones de valores computables en el coeficiente - de fondos públicos se habrá de destinar a la compra de títulos de renta fija emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas. Este porcentaje podrá ser variado por el Gobierno de acuerdo con los objetivos generales de la política económica y financiera.

Para las cajas de ahorros con sede central en una región, que operen en otras regiones distintas, se establece que invertirán una parte proporcional a los recursos ajenos captados en cada uno de los territorios.

Como resultado de toda esta enrevesada legislación en la que ha habido grandes problemas de tira y afloja entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas ya creadas, las obligaciones emitidas por las SODI se situarán en cuarto puesto en cuanto a la computabilidad, junto a las del Instituto Nacional de Industria con lo cual se les reconoce expresamente este carácter que en la legislación anterior era indirecto a través de su conexión con el INI, en el mejor de los casos.

Nada se ha determinado en cambio sobre los empréstitos colectivos que pueden ser emitidos por las SODI con destino a otras empresas de la región ni sobre las obligaciones de las empresas participadas aunque la enumeración taxativa del Real Decreto comentado parece - excluirlas del cómputo, a menos que sean calificados por las Comunidades Autónomas mientras que la normativa anterior parecía comprenderlos en el régimen genérico de las inversiones regionales.

Los créditos que las cajas de ahorro deben otorgar en la re-

./..

./..

721.

ción ascienden a las tres cuartas partes de sus restantes inversiones con excepción de la tesorería y de las cuentas financieras e incluyen el inmovilizado y las inversiones de la obra social. Parece a este respecto que su concesión a la SODI correspondiente o a una empresa - de su grupo les otorga una señal inequívoca de regionalidad aunque no sea exclusivo este carácter.

Además de las Cajas de Ahorros existen otras entidades de - menores dimensiones y peso más reducido en el sistema financiero que se caracterizan por tener un ámbito territorial limitado y a las que se ha impuesto, un coeficiente de inversión sobre sus recursos ajenos. Estos intermediarios financieros se denominan genéricamente cooperativas de crédito y en el caso de que estén formadas por cooperativas -- agrarias, cajas rurales.

La normativa complementaria en este sentido no ha tenido en cuenta la existencia de las SODI ni respecto a las Cajas Rurales ni - tampoco en cuanto a las cooperativas de crédito no rurales. Aunque -- las entidades especializadas en el crédito al sector agrícola están - menos relacionadas en este contexto hasta que las sociedades de des-- arrollo españolas amplien su campo hacia tales actividades las coope- rativas de crédito no agrícolas por su carácter local en la mayoría - de los casos deberían tener las obligaciones de las SODI como computa- bles directamente sin que se les tenga que homologar con las emitidas por el INI recibiendo el mismo trato que en las Cajas de Ahorro.

De todas formas se admite la computabilidad de las partici- paciones en el capital de las empresas dedicadas a la promoción indus- trial agraria en el cómputo del coeficiente atribuido a las Cajas Ru- rales con lo que si recordamos la especial dedicación de las SODI al sector alimentario y de transformados agrícolas, podremos encontrar - un cierto apoyo hacia el gran número de empresas del grupo dedicadas a esta actividad.

./..

La dedicación de las SODI hacia el sector primario debe permitirse lo más rápidamente posible por el legislador y una vez instrumentada llegar a una colaboración estrecha con el movimiento cooperativo de cada región tal como se apuntaba, por otra parte, en las directrices emanadas de la Dirección de Desarrollo del INI.

Pero, además de la emisión de obligaciones, la ley prevé otros medios de allegar fondos ajenos para las sociedades de desarrollo regional. Aunque lo cierto es que se trata siempre de accesos más o menos directos a los circuitos privilegiados de crédito que resultan contradictorios con la evolución pretendida del sistema financiero español hacia una liberalización progresiva y que no habían de preverse en unas instituciones nacientes que deberían ser planeadas a espaldas de los viejos vicios y corruptelas. Es cierto que por la índole de su función, que puede ser de una gran utilidad pública si se lleva a cabo correctamente y por los grandes obstáculos que deben ser remontados, los poderes públicos han de proteger a estas sociedades. Pero las ayudas deberían ser acordadas claramente, por medio de subvenciones decididas por los parlamentarios regionales y no ser encubiertas en su alcance y cantidad por medio del empleo de los circuitos privilegiados. Además deben separarse netamente las actividades que tienen una rentabilidad normal de las que, a pesar de no tenerla, deben ser realizadas por motivos socioeconómicos más o menos urgentes y necesarios y que deberían encargarse a otra entidad distinta, especializada en tales funciones.

La fuente de fondos sugerida a continuación por los reales decretos fundacionales está muy relacionada con la computabilidad de las obligaciones que hemos examinado anteriormente. Se refiere a la posibilidad de que las Cajas de Ahorros otorguen préstamos a las SODI -- con la misma consideración de los que estas entidades conceden calificados de regulación especial. Esta posibilidad está en suspenso hasta que lo determine expresamente el Ministerio de Economía.

Los préstamos de regulación especial se establecieron también a partir de la Ley de Bases de 1962. El Decreto de 26 de marzo de 1964 a la vez que obligaba a las Cajas a la adquisición de fondos públicos y de rechazo a financiar a bajo precio a una serie de grandes empresas privilegiadas se ocupaba de cumplir de una manera más o menos formalista las especificaciones de la base 5a. Para ello se fijaron una serie de préstamos de carácter social a los empresarios agrícolas, a los artesanos, a las pequeñas empresas comerciales, industriales y pesqueras, a los modestos ahorradores para acceso a la propiedad, en particular agrícola, de vivienda y de valores mobiliarios, a los cultivadores para impulsar la modernización de sus explotaciones, a las cooperativas y a los trabajadores por cuenta ajena que desearan convertirse en autónomos. Posteriormente se contemplarían también las actividades turísticas.

Estos créditos tenían fijadas una serie de características de manera muy estricta en cuanto al porcentaje de la inversión financiado, el límite máximo del préstamo, el plazo de amortización y el tipo de interés aplicable. Las ventajas para el beneficiario no se limitaban a la bonificación de intereses sino a los plazos que resultaban superiores a los normales del mercado.

En un principio se fijaron los subporcentajes dedicados a cada una de las finalidades cuyo cumplimiento resultó impracticable para muchas cajas debido a que no existían en su zona de actuación tales tipos de actividades. Esto hizo que se suprimiesen las especificaciones exigiéndose solamente el cumplimiento de un porcentaje global y dejando a las entidades la distribución entre los diferentes renglones de inversión subvencionada.

La Orden Ministerial de 23 de julio de 1977 sobre liberalización de tipos de intereses y coeficientes de inversión del sistema financiero también se propuso la reducción de este porcentaje que había llegado a ser del 35 por cien de los recursos ajenos al 10 por ciento.

Las únicas variaciones posteriores en este porcentaje han sido de nuevo la singularización de un subcoeficiente esta vez al dedicado al crédito a la exportación y que asciende al 1 por ciento. -- Además debe destacarse la ralentización del ritmo de reducción del -- porcentaje de préstamos de regulación especial debido a las dificultades de acomodación experimentadas tanto por los sectores protegidos -- como por las propias cajas de ahorro.

En la actualidad los tipos de interés aplicados a estos créditos han sido unificados para todas las finalidades simplificando -- una escala que resultaba ya muy complicada y casuística.

Las tasas de interés aplicadas resultan subvencionadas respecto a las pagadas en el mercado y por tanto favorables a los beneficiarios, pero no tanto como en las etapas anteriores. Por esta causa -- las sociedades para el desarrollo industrial regional no han insistido excesivamente en esta línea de financiación porque esperan que la emisión de obligaciones computables les resulte a un coste inferior -- al fijado para estos préstamos puesto que la norma fundacional especifica que serán concedidos en las condiciones de la legislación vigente.

La tercera opción que se presenta a las SODI es la concesión de una línea especial por parte del Crédito Oficial. Esta fuente aún no ha sido instrumentada al igual que ocurre con la anterior y resulta difícil cuantificar cual sería su importe y sus condiciones aun que suponemos que se asemejarían a las vigentes actualmente respecto a las operaciones del Banco de Crédito Industrial.

Las entidades oficinas de crédito han existido desde la década de los veinte, aunque en algún caso (Banco Hipotecario) su creación tuviese lugar en el siglo pasado. Su nacimiento se debió a la idea básica de que es tarea de los poderes públicos proporcionar fondos en -- condiciones privilegiadas para los sectores prioritarios de cara al --

desarrollo económico nacional. Esta idea es la clave que subyace detrás de todas las entidades financieras de fomento o de desarrollo y concretamente tras la gran proliferación de bancos nacionales de desarrollo surgidos en los países emergentes a partir del final de la Segunda Guerra Mundial.

Las entidades oficiales de crédito nacieron como sociedades mixtas, en su mayor parte, pero con una marcada influencia estatal. - Lo más característico de su instrumentación fue la supuesta especialización sectorial que trataron de conseguir, como secciones desarticuladas de un banco nacional de desarrollo. Al promoverse su actuación -- con una vocación marcadamente sectorial la coordinación que caracteriza a las entidades de desarrollo de carácter nacional era inexistente en este caso.

En España, como hemos afirmado en ocasiones anteriores, ha -- existido una especie de banco de desarrollo nacional rudimentario formado por el Instituto Nacional de Industria en cuanto a la promoción de empresas y la toma de participaciones y las Entidades oficiales de crédito y el complejo de mecanismos denominados circuitos privilegiados en el campo del crédito bonificado a medio y corto plazo (*). En cambio la función de asesoramiento técnico, gestional y organizativo no ha estado cubierta por ningún organismo.

Las funciones que se suponen características de un banco de desarrollo de ámbito nacional clásico no siempre están concentradas -- en un solo organismo y de ello tenemos ejemplos tanto en los países -- en vías de crecimiento como en los desarrollados (Bélgica, Holanda). -- En muchos de estos países el resultado de estos desdoblamientos ha sido beneficioso para el desarrollo pero la clave de tal utilidad era -- la coordinación estrecha de tales organismos que han trabajado con --

(*) J.R. CUADRADO ROURA. Financiación privilegiada del sector privado y desequilibrios regionales. Información Comercial Española nº 526/27. Madrid, junio-julio 1977.

unos criterios comunes facilitados en la mayoría de los casos por los planes de desarrollo nacionales. Las diferentes piezas del banco de fomento hipotético estaban siempre unidas a nivel jerárquico por representantes de los consejos de administración de unos organismos en otros y han tratado de que sus actuaciones además de estar coordinadas respecto a los mismos proyectos respondiesen a unos criterios lo más uniformes posibles.

Nada más lejos de esta coordinación que la experiencia española donde los Planes de Desarrollo iban por un lado, el Instituto Nacional de Industria por otro y los circuitos privilegiados, incluyendo el crédito oficial, por otro diferente.

Los primeros intentos de coordinación dentro del crédito -- oficial en sí mismo que formaba un maremagnum indefinido y sin contacto de unas entidades con otras tienen lugar en 1958. En esa fecha se crea el Comité de Crédito a Medio y Largo Plazo y se unifica la -- forma de financiación que anteriormente era muy dispersa (emisiones -- de títulos de renta fija, préstamos de la banca o de las cajas de ahorros monetizables posteriormente en el Banco de España, anticipos del Tesoro público) a través de la emisión de cédulas para inversiones. -- Estas cédulas serían valores de renta fija colocados imperativamente en las carteras de los intermediarios financieros.

La ley de 26 de diciembre de 1958 sobre entidades de crédito a medio y largo plazo dictada en vísperas de tomarse el conjunto -- de políticas de todo tipo que se denominó Plan de Estabilización, intentó adoptar una opción desarrollista desde la atribución crediticia por parte del Gobierno que completaría la acción del sistema financiero privado. La imitación del ejemplo de otros países donde se estaba primando la actuación de los bancos de desarrollo en aquellas fechas es realmente notoria pues en la exposición de motivos se autoriza al Ministerio de Hacienda para drenar hasta un cuarenta por ciento de -- los recursos bancarios con esta finalidad. Tal porcentaje significa --

la asunción del desarrollo pero también debe señalarse que nunca fue alcanzado. La banca privada se alarmó ante tal disminución de su poder; que la convertiría en recaudadora de fondos que no podría invertir en las empresas ligadas a su órbita y puso en marcha toda su influencia para neutralizar estas previsiones esgrimiendo el pretexto de que las entidades oficiales de crédito no tenían ni el aparato de actuación ni la experiencia necesaria para hacerse cargo de la gestión de tal volumen de fondos. Este argumento resultaba cierto en aquellos momentos pero no hubiera sido imposible el haber potenciado a los bancos oficiales habiéndolos dotado de la organización suficiente para tal fin. Esta potenciación pasaba por la reorganización y fusión de aquellas entidades en una sola o al menos una orientación tan estrecha que las asemejase a distintos departamentos o filiales de una misma estructura organizativa.

La Ley de Bases de 1962 propició la conversión del Comité en Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo y la nacionalización de las entidades oficiales de crédito. La etapa que comienza en esta reforma y acaba con la ley de 1971 resulta nefasta en cuanto que las entidades oficiales de crédito se burocratizan, se implican en campos en los que no tienen experiencia alguna debido a presiones políticas y convierten en reales las premoniciones fatalistas de la banca privada sobre su funcionamiento. A pesar de que solamente se dedican al campo del crédito y no a la participación en empresas resultan un ejemplo de todo lo que no debe hacer un banco de desarrollo y de las tentaciones en las que no deberían dejarse atrapar las entidades financieras regionales.

La reforma de 1971 que se mostraba como necesaria y que transformó en Instituto de Crédito Oficial al Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo y a las entidades oficiales de crédito en sociedades anónimas no supo darles tampoco la organización adecuada para lograr una operatividad mínima ni la flexibilidad que prometía sobre el papel esta nueva fórmula societaria.

Los acuerdos de la Moncloa contemplaban la desburocratización y liberalización del crédito oficial a través de la captación de sus recursos a partir del mercado y la realización de operaciones similares a las de la banca privada lo que podría ser un revulsivo eficaz. Esta reforma parece que ha empezado a ser adoptada aunque resulta muy difícil pensar que pueda resultar viable dada la carencia de sucursales que tienen las entidades oficiales de crédito y la falta de un aparato de captación tradicional como el que poseen los intermediarios financieros -- privados. La única forma de acceder a estos recursos sería por medio de la emisión de obligaciones y dada la falta de homogeneidad de este mercado y su práctica ineficacia respecto a los ahorradores privados deberá estar de alguna forma primada o privilegiada o soportar unos altos costes.

Después una evolución tanto económico como política y administrativa a partir de la cual el protagonismo del desarrollo ha pasado desde el plano nacional a las regiones, el crédito oficial de la Administración Central si nunca tuvo una razón de ser muy definida ni una organización viable parece cada día más marginal. Existe además un estadio del crecimiento en el que los sectores básicos ya están en marcha y en el que se debe prestar más atención a la equidad con lo cual cada vez -- deben tener menos relevancia los apoyos crediticios nacionales prestados sin un conocimiento pleno de las necesidades prioritarias que interesan a los habitantes donde cada proyecto se incardine geográficamente. Esta etapa parece haber llegado ya a nuestro país donde la futura organización del crecimiento posible se va a intentar realizar desde el ámbito de las regiones y en la cual la dependencia de unos entes financieros de nivel estatal solo puede llevar a disfuncionalidades y a presiones distorsionadoras por parte de la Administración central si no se -- mantiene dentro de unos límites muy estrechos.

Si tomamos el ejemplo de otros países donde coexisten ambos -- niveles de entidades podemos prever que el futuro del Instituto de Crédito Oficial podría ser el de coordinador de las instituciones financie

ras regionales de desarrollo en el sentido de realizar una serie de investigaciones y estudios comunes y de realizar transferencias de fondos de las regiones más dotadas a las más subdesarrolladas. Pero es difícil que unas sociedades de desarrollo verdaderamente regionalizadas acepten ningún organismo de este tipo que les recuerde, siquiera sea -- de lejos, alguna experiencia centralizadora y en el que el Gobierno -- central pueda intervenir para coartar su libertad de actuación.

La experiencia del crédito oficial tanto como la del INI en otro sentido quedarán como ejemplos vivos de los errores que ni los -- bancos ni las sociedades de desarrollo no deben en ningún caso permitirse si no quieren seguir el mismo camino de desprestigio e ineficacia.

De todas formas la sustitución mencionada llevará tiempo y -- sólo podrá ser llevada a cabo si las sociedades de desarrollo de las -- regiones desempeñan sus tareas con eficacia y son apoyadas por los poderes regionales. Hay países como Italia en los que no se ha podido -- llevar a cabo por la debilidad de las SFR pero existen ejemplos en los que el organismo de carácter nacional se ha convertido en un ente coordinador de las regiones perdiendo importancia sus propias tareas.

Volviendo de momento a la atribución de una línea de crédito oficial diremos que esta fuente de recursos tiene los mismos resultados que la emisión de obligaciones computables puesto que las cédulas para inversiones que financian aquél son suscritas por las entidades -- crediticias de forma imperativa y tendrían que sufrir un número de intermediaciones que encarecerían innecesariamente los fondos. Aunque es cierto que una parte de los recursos del ICO se obtienen por medio de préstamos del exterior con lo que se pone al servicio del desarrollo -- una serie de fondos nuevos esta labor, podría ser llevada a cabo también por las sociedades de desarrollo de manera directa.

Aparte de los préstamos de entidades financieras nacionales

que la ley prevé para las sociedades de desarrollo industrial regional españolas son perfectamente concebibles los préstamos de organismos de todo tipo dispuestos a favorecer el desarrollo. Esta posibilidad tiene muchos visos de tener una gran vigencia de cara al ingreso de España - en el Mercado Común. Los diferentes organismos financieros de la Comunidad que apoyan el desarrollo regional bien de manera complementaria (CECA, BEI, FSE, FEOGA) o especializada (FEDER) y los susceptibles de creación en el futuro (Sociedad Europea de Desarrollo Regional) pueden prestar unos grandes volúmenes de ayuda dado el subdesarrollo comparativo de muchas de las regiones españolas. (*). Una gran parte de estas ayudas podrían canalizarse a través de las sociedades de desarrollo regional.

Aparte de tales apoyos crediticios las SODI deberían tener - una cierta capacidad de endeudamiento en los mercados internacionales fijada por sus estatutos que les permitiera jugar con los momentos de interés bajos en aquellos mercados aprovechando tales oportunidades.

Los reales decretos fundacionales de las sociedades para el desarrollo industrial regional prevén además que el Estado podrá subvencionarlas para asegurar su equilibrio financiero.

Este apartado resulta muy significativo por una serie de razones diversas. El que se prevea en las normas fundacionales que el Estado subvencionará a estas entidades supone que se han planteado más o menos conscientemente en la mente del legislador como entidades de salvamento de empresas en crisis o al menos como ligadas a iniciativas -- guiadas por dudosos intereses sociopolíticos en vez de por los criterios normales de rentabilidad.

La actividad de salvamento de empresas estaba implícita en -

(*) J.M. CARCELEN. El proyecto de Sociedad Europea de Desarrollo Regional: entorno y posibilidades. I Jornadas Socioeconómicas de las Comunidades Autónomas. Sevilla, abril 1980.

la creación de estas sociedades puesto que solo así se explica esta previsión y, aunque parece que no con demasiada intensidad, se han utilizado ya en este sentido (*).

Aparte de estos casos concretos que pueden, si se multiplican, abocar a la ineficacia de la entidad aunque se salve su cuenta de resultados con el maná de las subvenciones gubernamentales existe una consecuencia aún más grave. El admitir que los resultados pueden llegar a ser negativos no resulta precisamente un aliciente a la buena gestión de estas entidades, puesto que siempre puede recurrirse a este recurso salvador.

Si se estima que por tratarse de una época de crisis existen una serie de empresas que deben ser reconvertidas lo más sensato sería crear un organismo que se encargase de esa tarea utilizando unos criterios lo más rigurosos posibles y que fuese subvencionado por la Administración regional o central.

En el caso de que exista la voluntad de que las sociedades de desarrollo se ocupen de estos casos de salvamento y reestructuración de empresas a pesar de todos los inconvenientes apuntados debe separarse esta actividad de la normal de promoción llevada a cabo por la entidad.

Siguiendo el ejemplo de los bancos continentales de desarrollo y de las SRI belgas debería existir un fondo dotado con recursos provenientes del Presupuesto y respecto al cual se llevase una contabilidad y una gestión completamente independientes de la normal de la sociedad de desarrollo. Ninguno de los principios aplicados a las actividades de salvamento debe contagiar la actividad normal de la entidad de desarrollo regional ni en la consideración de los empresarios acerca de su actuación.

(*) J. GARCIA FERNANDEZ. Empresa pública, iniciativa privada y desarrollo regional: Las Sodi, un invento razonable, op. cit.

Además de los recursos obtenidos por las SODI para utilizarlos por cuenta propia en sus operaciones activas los Reales Decretos constitutivos prevén el trasplante de la técnica de los empréstitos colectivos franceses que podrían llamarse también mancomunados, agrupados o gestionados y la constitución de un fondo de garantía para responder de su reembolso. No se menciona sin embargo la posibilidad de instrumentar una garantía pública para la emisión ni las exenciones fiscales correspondientes aunque parece que se contemplarán estas últimas en el nuevo proyecto elaborado a este respecto.

Aunque la normativa legal existente no es muy explícita parece que a diferencia de la práctica francesa las SODI solo serán un intermediario entre los ahorradores y las sociedades beneficiarias y no actuarán nunca en nombre propio. De todas formas y a pesar de la escasa profundidad del mercado de renta fija español y de su dependencia de los circuitos privilegiados podría intentarse esta vía de acceso a la financiación que conceda las mismas oportunidades a la pequeña y mediana empresa que a las grandes unidades de producción. Aunque estas emisiones se llevaran a cabo a tipos realistas de mercado sin engrosar los inevitables circuitos privilegiados tanto por su plazo como por el coste, serían beneficiosos para las pequeñas y medianas empresas en comparación con otras fuentes alternativas de crédito y contribuirían a equilibrar la estructura de sus fondos ajenos en cuanto a los plazos y condiciones a que han sido concedidos.

Para que los empréstitos colectivos alcanzasen una virtualidad real debería desarrollarse bien un contrato tipo entre las sociedades de desarrollo y la administración siguiendo el modelo francés - bien una normativa completa que se ocupase de todos los extremos en cuanto a garantías, intervención de otros intermediarios, plazos de reembolso, etc. El ejemplo francés donde las SDR han conseguido un gran éxito con esta técnica y todas las vicisitudes de su experiencia pueden servir para elaborar una regulación concreta de su contenido en España.

./..

Resumiendo sobre los medios financieros puestos a disposición de las sociedades para el desarrollo industrial regional diremos que aunque están concebidos en la normativa específica de estas entidades de manera amplia aún no se han desarrollado en la realidad.

Aparte del capital propio cuya cuantía es escasa y cuya ampliación ofrece serias dudas dadas las actuales circunstancias la única fuente de fondos ajenos que parece que va a instrumentarse en un futuro inmediato es la emisión de obligaciones computables en el coeficiente de fondos públicos de las cajas de ahorros. Este acceso a los circuitos privilegiados de crédito, que parece tener todas las justificaciones dado el fin que se proponen las sociedades de desarrollo y la inexistencia de un mercado de valores desarrollado, puede falsear los planteamientos de las SODI y sobre todo limitar sus propias posibilidades de financiación en el futuro. Debemos recordar a este respecto que la eficacia de su labor vendrá determinada fundamentalmente por la cantidad y la colocación oportuna de recursos ajenos movilizables más que por la inversión de sus recursos propios que por mucho que se incrementen siempre serán muy limitados respecto a las necesidades existentes.

La obtención de un volumen de recursos importante que suponga la consecución de una masa crítica que sirva para dar un verdadero impulso a las actividades económicas de la región es una condición indispensable para que los fondos empleados no se infrutilicen dando lugar a intervenciones simbólicas sin auténtica operatividad ni profundidad de renovación respecto a las estructuras regionales que deben ser transformadas.

4. Los ámbitos de actuación

Los recursos financieros obtenidos por las sociedades de desarrollo regional representan solo la materia prima con que acometer las actividades que deben ser desarrolladas por estas entidades y su atribución se justifica únicamente por la idoneidad del cometido de --

./..

las sociedades de desarrollo.

Al mismo tiempo la posibilidad de conseguir unos medios financieros determinados de antemano con alguna certeza permitirá la -- planificación de las actividades con cierta anticipación y la posibilidad de una actuación coordinada y eficaz.

Las actividades recogidas en los Reales Decretos fundacionales son bastante amplias y poco delineadas y su desarrollo depende -- tanto de una normativa posterior que las precise como de la práctica adoptada por los gestores de las sociedades para el desarrollo industrial regional. También la normativa emanada del Instituto Nacional de Industria para guiar su gestión es ambigua e inconcreta lo cual resulta hasta cierto punto justificable debido a la falta de criterios seguros sobre el papel de estas sociedades, en unos momentos de transición política e institucional que perduran todavía.

Existen, no obstante, una serie de limitaciones legales a -- la operativa de las SODI la más destacada de las cuales es su adscripción al sector industrial, al parecer por la especialización del INI, que impide la dedicación a la economía regional como un todo. Además las participaciones en el capital de las empresas se limitan en un -- triple frente respecto al beneficiario, a la SODI y en cuanto a su -- duración. Los apoyos en préstamos y avales se restringen a las empresas participadas y se les coloca un tope máximo. En cambio las ayudas en el campo del asesoramiento y la gestión no se limitan a las participadas y pueden otorgarse a todas las empresas de la región.

Existe una polémica sobre las posibilidades que deben concederse a las sociedades de desarrollo. Para algunos es mejor atribuirles unas escasas funciones iniciales y una responsabilidad paulatina, mientras que para otros, ha de otorgárseles funciones amplias para que cada entidad elija su propio camino teniendo en -- cuenta las posibilidades de su región y las preferencias de los

./..

que la habitan. La experiencia inicial de SODIGA en la que se quiso --
operar según etapas, inspirándose en el modelo francés, y este mismo --
ejemplo parecen indicar de manera precisa la primera opción.

a) El problema de la coordinación con la planificación regional

Nos hemos referido con anterioridad al problema de las relaciones entre las sociedades regionales de desarrollo y los entes autonómicos de las regiones donde aquéllas desempeñan su tarea al ocuparnos de la composición del capital, pero debemos profundizar en la interacción entre ambos.

La mayoría del capital, actualmente en manos del Instituto Nacional de Industria que es un organismo dependiente de la Administración Central, parece conveniente que sea traspasada a otros accionistas. Resulta lógico que las decisiones sobre los proyectos a efectuar y las empresas a promocionar no sean tomadas desde un organismo como el -- INI que, por muchas acomodaciones que realice de mentalidad y por muchas protestas de regionalismo ferviente que proclame, responde a unos planteamientos de tipo sectorial y global. Además la sombra de la empresa pública en España tal como ha venido funcionando hasta ahora dominada por criterios políticos y con olvido de la eficiencia, protegida y despilfarradora de los caudales públicos, es algo que debe intentar borrarse rápidamente de los antecedentes de las SODI. Estas entidades deben limpiarse las adherencias de ese nacimiento lo más pronto posible y tratar de que, tanto el público como los empresarios, las juzguen por sus propias actividades y méritos y no por las actividades -- del holding al que han estado ligadas en sus primeros tiempos.

Una vez realizada esta premisa se plantea el problema de -- quien debe sustituir al INI en el control de estas sociedades. Una interpretación apresurada haría pensar que lo más idóneo es sustituir al Instituto por los respectivos entes representativos regionales en la -- mayoría del capital. Pero esta solución no resulta válida en la prácti

./..

ca como hemos visto en el ejemplo italiano. Los mismos defectos de la empresa pública nacional pasan a la empresa pública regional y las presiones políticas de todo tipo hacen que la sociedad regional no realice sus tareas con la eficiencia necesaria para ser un instrumento útil en el desarrollo de la región sino que se convierte en una carga y un pretexto para actuaciones de sostenimiento de empresas inviables.

El que los entes autónomos no sean mayoritarios en el capital de las sociedades de desarrollo regional no obsta para que deban estar representados en ellas y para que haya una interacción continua entre ambos organismos.

La acción de promoción regional, llevada a cabo en el futuro por los órganos regionales, se plasmará en un plan o programa que deberá tener una duración dilatada y que coordinará las diversas inversiones e incentivos para conseguir unos resultados elegidos de antemano por los ciudadanos(*). En este contexto la actuación de la sociedad de desarrollo regional deberá ser doble. Por un lado colaborará con la oficina de planificación regional aportando la experiencia que haya podido reunir y los estudios realizados sobre diversos sectores y características de la estructura económica de la región para la elaboración del plan de actuación. Por otro lado tendrá como idea directriz de todas sus actuaciones los lineamientos emanados de este plan en cuanto a las prioridades de los proyectos a desarrollar guiando a los promotores individuales en el sentido marcado por la programación regional y aprovechando los incentivos y ayudas que se instrumenten con este motivo.

En el marco de una programación regional con unos fines concretos elegidos democráticamente, la sociedad de desarrollo puede orientar definitivamente su actuación y basarla en unos criterios objetivos sin necesidad de dar bandazos de unos a otros puntos de vista y cambiar

(*) E. TORRES BERNIER. Relaciones entre política económica estatal y regional. Revista de Estudios Regionales. Extraordinario. Vol. II. Málaga 1980

de modo frecuente sus pautas de actuación. Además la adecuación de su actividad concreta respecto a las directrices generales emanadas del plan regional será lo que sirva para medir el acierto en su labor. Esta relación no debe ser entendida de una manera rígida y precaria sino que tendrán que existir unos ciertos grados de flexibilidad y las indicaciones del plan solo pueden servir como criterios generales - orientativos.

En ausencia de planificación regional las sociedades para el desarrollo industrial han intentado formular unos planes de actuación o programas de acción en los que de manera vaga e inconcreta se proponían una serie de formulaciones generales acerca de los objetivos a desarrollar en un periodo de tiempo indeterminado. Tampoco puede exigirse una perfección mayor a los planes de actuación dada la incertidumbre en que se mueven estas sociedades respecto a la posibilidad de captación de recursos ajenos y a su futuro marco jurídico y en su encuadramiento concreto dentro de la región y del sistema financiero.

En el futuro parece deseable que todas las regiones españolas cuenten con una sociedad de desarrollo debidamente adaptada a sus características a la hora de iniciar la programación regional. Su necesidad se deriva de la falta de atención crediticia y asesora a que está sometida la pequeña y mediana empresa aún en las zonas más avanzadas del país. Debe tenerse en cuenta que si en las zonas atrasadas tendrán que activar la escasa capacidad empresarial, en las excesivamente congestionadas deberán contribuir a aliviar la concentración y a combatir los peligros de la dedicación a unos pocos sectores productivos en los que se centra la actividad de muchas regiones desarrolladas.

Además de que vistas las escasas atribuciones fiscales con que se va a dotar a los presupuestos regionales y que apenas permitirán hacer frente a los gastos corrientes, la ayuda de la sociedad de desarrollo y a través de ella de los intermediarios financieros loca-

les a los planes de la región puede resultar decisiva.

Este apoyo no quiere decir subordinación de la sociedad financiera a la línea jerárquica del ejecutivo regional sino colaboración en las iniciativas tomadas a través de los órganos parlamentarios en los - que se exprese la voluntad regional.

El acceso a los recursos de las sociedades de desarrollo por parte de los entes representativos regionales debe estar totalmente vetado a la vez que se ha de distinguir claramente entre los fondos provenientes del presupuesto y las inversiones de una entidad de crédito que deben ser recuperadas con los incrementos necesarios para hacer frente tanto a los intereses pasivos como a los costes de intermediación y al riesgo soportado (*).

La colaboración de las sociedades de desarrollo en este campo, que realmente puede ser muy útil y aumentar de manera relevante los recursos destinados a la promoción regional, se basará en la realización - de sus actividades siguiendo los lineamientos emanados de la programación en vez de emprender actuaciones dispersas que no lograrían un efecto acumulativo sobre las variables económicas regionales. Pero esto no quiere decir que los políticos utilicen los fondos de la entidad de desarrollo según sus conveniencias para poner parches a situaciones laborales anómalas o para sostener empresas inviables sino que deberán guiarse dentro de las directrices generales esbozadas por la región, por los criterios de eficiencia y beneficio.

Las sociedades de desarrollo deberán elaborar paquetes de proyectos concretos y relacionados entre sí para aplicar en un área, con horizontes temporales que supongan al menos la duración del plan regional que como ya sabemos debe proyectarse para el largo plazo. Solo la per-

(*) B. LETIZIA. Brevi note sulla funzione degli istituti di credito -- nell'ambito della programmazione regionale. Funzione amministrativa. Roma, 1973

sistencia en unas líneas definidas de actuación por parte de estas entidades puede ayudar al impulso necesario para el desarrollo que necesitan las regiones españolas tanto las avanzadas como las que se encuentran en una situación de subdesarrollo comparativo.

Esta colaboración respectiva y dentro de sus propios términos entre entes representativos regionales y sociedades de desarrollo, en la que la coordinación no signifique ingerencia y en la que ambos tipos de órganos trabajen de manera conjunta a favor del desarrollo puede ser un primer paso en la acomodación del sistema financiero regional al servicio de los intereses de sus propias áreas territoriales que parece ser uno de los objetivos del nuevo ordenamiento autonómico español.

b) La especialización sectorial

Las sociedades de desarrollo regional constituídas en España se caracterizan entre otras cosas por el adjetivo definitorio "industrial" que limita sus actividades a este sector productivo desentendiéndose del resto de las áreas económicas.

En principio parece estar justificada esta especialización -- porque se encargó de la constitución de las SODI a un organismo como el INI que tiene experiencia únicamente en el sector industrial y que no ha incidido en ningún otro tipo de actividad en el curso de su historia, salvo de manera circunstancial.

Esta especialización pudo estar también aconsejada por el énfasis que se ha venido dando al sector industrial como motor del desarrollo al menos en las épocas pasadas. Su constitución responde al mismo principio que hizo surgir los bancos de desarrollo industrial en muchos países del Tercer Mundo y que estuvo en la base de la creación del Banco de Crédito Industrial como organismo de desarrollo de carácter nacional y sectorial aunque limitado únicamente, en este caso, a la provisión de crédito a medio y largo plazo.

El énfasis puesto durante muchos años en las actividades secundarias y que basaba todas las potencialidades del crecimiento económico en la construcción de factorías industriales ha dado paso a una concepción más equilibrada que concibe el desarrollo como un avance multisectorial y coordinado en todos los frentes económicos. Esta característica resulta aún más válida en el caso de las sociedades de desarrollo regional de los países que han experimentado un cierto grado de crecimiento productivo y en cuyas regiones no puede seguirse ya el criterio de la industrialización a toda costa. Y no puede mantenerse porque la industria sufre estrangulamientos en su proceso de crecimiento si el resto de los sectores no incrementan su actividad al mismo ritmo y con idéntica cadencia.

Resulta aún más importante en este sentido la noción de coordinación en las actividades de la sociedad de desarrollo. Estas entidades deben enfrentarse a los problemas económicos desde una perspectiva global y desde una libertad de acción total para intervenir en cada zona en el sector clave para su desarrollo en cada momento. La limitación al sector industrial supone un estrechamiento de las posibilidades de actuación que no resultará justificada siquiera por la experiencia circunstancial del Instituto Nacional de Industria cuando este organismo desaparezca de la nómina de accionistas o pase a una posición minoritaria.

El ejemplo de las SDR francesas en que después de una limitación semejante en la etapa inicial se ha pasado por la misma fuerza de las cosas, a una situación en la que las intervenciones se llevan a cabo prácticamente en cualquiera de los sectores, puede servir de ejemplo para un cambio semejante en España.

Sobre todo en las regiones subdesarrolladas donde la agricultura representa un gran porcentaje de la renta, una industrialización adecuada supone la racionalización de la actividad agrícola y su enfoque desde unos criterios modernos de gestión. En España esta necesidad

de incidencia de las Sociedades de desarrollo en la agricultura es, si cabe, más necesaria que en otros países debido a la falta de una red de financiación desarrollada en el sector primario y a la descapitalización de sus procesos productivos. También en estas regiones rezagadas las estructuras de comercialización de los productos agrícolas tanto en el ámbito de los mercados nacionales como internacionales suelen ser muy deficientes con lo que sería necesaria la intervención de la entidad financiera de desarrollo esta vez en el sector servicios. También en este sector resultarían precisas las sociedades encargadas de las reparaciones y de prestar asistencia de funcionamiento a las unidades de producción de carácter industrial. La dotación de infraestructura también puede entenderse integrada en este sector.

A esta vocación general se ha opuesto el razonamiento de que tanto los recursos de las SODI como sus medios humanos resultan insuficientes para llevar a cabo un desarrollo en tantos frentes de manera simultánea además de que obrando de esta manera se pierden las ventajas de la especialización en sectores determinados.

Este reparo no deja de estar fundado pero podría obviarse mediante la creación de filiales especializadas en uno u otro campo cuando se estime que su importancia en la región lo requiere pero siempre con una coordinación única a nivel de la sociedad regional que será -- quien reciba las directrices del plan y quien oriente a las distintas filiales dentro de esas normas fundamentales.

En la práctica las SODI han sobrepasado con mucho las limitaciones sectoriales impuestas por su articulado poniendo en marcha tanto empresas auxiliares de la agricultura como entidades de fomento a la exportación de productos primarios. En el sector servicios han sido promovidas empresas de construcción de viviendas y naves industriales, además de servicios turísticos, de estudios y de investigación minera.

Esta situación de hecho, debería ser reconocida por la legis

lación de las SODI y no mantenerse únicamente tolerada por parte de la Administración con lo cual no es adoptada de manera plena.

c) La toma de participaciones en empresas

La actividad de toma de participaciones en las empresas a -- promover o a reestructurar fue la primera función atribuida a las so-- ciedades para el desarrollo industrial regional suscitadas en España.- La creación de SODIGA en 1972 que se instrumentó como un fondo de par-- ticipación empresarial hasta que fue remodelada posteriormente, al po-- nerse de manifiesto la inanidad de su estructura primitiva, prueba el aserto de que esta fue la más persistente idea sobre las funciones a - desempeñar por una sociedad de desarrollo aceptada por el legislador - español.

La toma de participaciones se concibe como el eje central de la actuación de las sociedades de desarrollo y el resto de las funcio-- nes con que se las dota son solo complementos para llevar a cabo con - mejores resultados esta actividad.

La conclusión anterior viene avalada por la exigencia en la legislación de las SODI de una participación previa para poder otorgar créditos y garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas - por la empresa frente a terceros. Tal comportamiento que no resulta ade-- cuado en muchas ocasiones, como comentaremos posteriormente y que pue-- de ser obviado a través de una participación simbólica del cinco por - ciento tiende a que los créditos sean un complemento de la toma de par-- ticipaciones en la empresa, que se concibe como función principal.

La toma de participaciones se formula de una manera amplia y no se limita a las empresas promovidas directamente por las sociedades de desarrollo sino que éstas pueden suscribir una parte del capital de las empresas que se amplien y las que se fusionen o reestructuren.

La terminología que implica la palabra reestructuración tiene un tufillo muy sospechoso que evoca el salvamento de empresas en crisis y la trampa de suministrar recursos cada vez más abundantes a unidades económicas inviables, comportamiento que impide, en muchas ocasiones, su definitiva reconversión hacia las dimensiones más adecuadas y hacia el uso de las técnicas más apropiadas para su ajuste.

Es cierto que existen unas cautelas bastante estrictas enunciadas por la legislación a este respecto para evitar que la sociedad de desarrollo se convierta en el mayor accionista de una sociedad y -- que por tanto recaiga sobre sus hombros tanto la gestión de la empresa como su continuidad en una coyuntura adversa. La participación se prevé siempre minoritaria y los Reales decretos la fijan en un porcentaje que oscilará entre un cinco por ciento como mínimo y un cuarenta y cinco por ciento como máximo. Otra precaución complementaria es la de fijar un tope a esta participación en cuanto al tiempo que puede ser mantenida y que se establece en diez años.

Esta medida tiene por objeto que las participaciones sean -- enajenadas una vez que las empresas han tenido un rodaje suficiente y han madurado hasta un punto en que ya no es necesario el apoyo de la sociedad de desarrollo y ésta puede vender sus acciones con lo cual obtendrá normalmente un beneficio y liberará los fondos invertidos para dedicarlos a una iniciativa diferente. Esto evitará que las sociedades de desarrollo se conviertan en holdings de empresas inviables mantenidas indefinidamente, lo que no constituye su finalidad.

Existe una tercera limitación que establece que la participación en el capital social de una empresa no podrá exceder del quince por ciento de los recursos propios de la sociedad de desarrollo. Dadas las cifras tan modestas en que se mueve el capital de estas últimas, -- las cantidades absolutas de participación son forzosamente pequeñas.

Todas las cautelas y precauciones anotadas resultan inútiles

si no se aplican rigurosamente. Además, el carácter público o parapúblico de las SODI resultará siempre una coartada para que las participaciones minoritarias previstas se conviertan en mayoritarias en el caso de que la empresa comience a verse en dificultades. La propia ley fundacional tiene una previsión para casos excepcionales debidamente autorizados por el Ministerio de Economía a propuesta del Ministerio de Industria en los que podrán obviarse tales limitaciones y pasarse a una participación mayoritaria.

Esta posibilidad a pesar de la excepcionalidad con que se plantea y la necesidad para que pueda efectuarse del criterio unánime de dos departamentos ministeriales resulta inquietante puesto que una vez que una empresa participada comienza a tener dificultades los grupos privados que actuaban junto a la sociedad de desarrollo tratan de desentenderse de su futuro y de las aportaciones necesarias para su reconversión o sostenimiento. Pero la sociedad de desarrollo no puede adoptar esa postura puesto que se entrecruzan los planteamientos socioeconómicos con las presiones políticas y sindicales y se le obliga a continuar incluso contra los buenos propósitos de sus gestores que no hubieran querido verse implicados en tales situaciones pero que se ven obligados a soportarlas.

Existirán casos en que por el contrario las iniciativas de las sociedades de desarrollo a pesar de ser rentables y necesarias para el crecimiento de la región no encuentran ningún empresario privado que quiera asociarse a su consecución. En esta alternativa la sociedad de desarrollo deberá tratar de llevar a cabo el proyecto por sí misma siempre que este alcance unas dimensiones congruentes con su capital sin intentar empresas desproporcionadas a sus medios.

Se plantearan graves problemas de gestión y supervisión de la empresa filial por parte de los equipos siempre muy restringidos, de gestores de la sociedad de desarrollo y además este procedimiento puede

prestarse a manejos políticos para encauzar iniciativas inviables e implicar a la sociedad de desarrollo en situaciones de difícil salida.

Estas iniciativas, por tanto, solo deben tomarse en situaciones en las que resulten absolutamente necesarias y deben cederse lo -- más rápidamente posible a accionistas privados. Si la imagen que la sociedad de desarrollo ha creado de sus actividades resulta positiva y -- la opinión pública está convencida de que solo actúa después de realizar estudios minuciosos, el simple anuncio de que la entidad va a intervenir en un proyecto porque lo considera adecuado y viable, bastará para atraer otros socios, que la coloquen en posición minoritaria.

En los casos de indispensable promoción única por parte de -- la sociedad de desarrollo deberán extremarse las cautelas y profundizarse los estudios previos de tal modo que resulte imposible el fracaso, no solo por las pérdidas que esto provocaría sino por el deterioro de la imagen de la entidad para sus actividades futuras. Además debe -- ser calibrada la posibilidad que tiene la sociedad de desarrollo para hacer frente a la gestión de la nueva empresa sin descuidar la dirección y manejo de los asuntos que les presenta su propia operativa. De todas formas en estos casos, y dado que la iniciativa se realiza en beneficio de la región resulta de una necesidad acuciante para ésta, el presupuesto regional debería contribuir a subvencionar sus resultados en el caso de que sean deficitarios.

Aún resulta más idónea la solución de constituir un fondo separado y dotado a partir de los presupuestos regionales que se ocupe -- de estas promociones y de la reestructuración de aquellas empresas que una vez reorganizadas puedan tener una viabilidad concreta. Este fondo debería mantener sus operaciones y su contabilidad y recursos totalmente aparte de las actividades normales de la sociedad de desarrollo.

Aún con todas estas salvaguardias existe siempre el peligro

de que la sociedad de desarrollo se vea involucrada, por lo que puede resultar más segura la creación de una entidad independiente para la realización de estas tareas en la que puede colaborar la sociedad de desarrollo proporcionándole asesoramiento y apoyo técnico.

De estas cautelas, respecto a la toma de participaciones mayoritarias, debe exceptuarse la creación de filiales instrumentales para la prestación de una serie de servicios diferenciados como el leasing, la dotación de infraestructura o la prestación de asistencia técnica en un determinado sector o en general. Estas iniciativas deberán ser controladas totalmente por las SODI puesto que no son más que extensiones operativas de su propia estructura.

A cambio de esta responsabilidad plena puede añadirse una cautela adoptada por alguna SFR italiana que consiste en la fijación de un plazo determinado que se estima como suficiente para la consecución de sus fines pasado el cual deberán disolverse tanto si sus resultados fueron positivos como si resultaron negativos.

La mecánica propuesta a las SODI por el INI para unificar el proceso de la toma de participaciones empresariales consta de cuatro fases: a) contactos y primera selección; b) evaluación de proyectos y selección definitiva; c) negociación de la participación; d) integración en el grupo SODI.

En la fase de contactos las sociedades de desarrollo deberán luchar contra toda una serie de prejuicios existentes y que identifican a las SODI con subvenciones estatales y no con una empresa lucrativa. A partir de estos primeros contactos con los grupos empresariales, se efectúa una selección provisional. La etapa siguiente se caracteriza por la evaluación de los proyectos, a través de los análisis provisionales de carácter económico y financiero que abarcan un horizonte de cinco a siete años y que utilizan una serie de técnicas como los estados de origen y aplicación de fondos, de tesorería, etc. Una vez exa-

minados estos elementos de juicio se realiza la selección definitiva - de proyectos a llevar a cabo en la que interviene decisivamente los órganos superiores del INI.

La tercera fase consiste en la negociación para la toma de - participaciones en la que se discute con los grupos cofundacionales o con los actuales propietarios de la empresa en el caso de que se trate de participar en unidades de producción ya existentes. Entre las diferentes condiciones se negocia el montante del neto patrimonial y se establece la necesidad de una auditoria anual de la empresa. Además para un perfecto seguimiento de las participaciones se establecen una serie de cláusulas que permiten el acceso a todos los datos contables en - cualquier momento en que se estime necesario. A esto se añaden las - cláusulas especiales de enajenación que garantizan una preferencia respecto a los primeros accionistas a la hora de transmitir la participación de la SODI.

Una vez logrado el acuerdo sobre estos puntos en los que se sigue una línea coherente y uniforme con las necesarias adaptaciones - según los casos, la empresa se encuadra en el grupo SODI para permanecer en él un máximo de diez años, si atendemos a la legislación en este aspecto. Una vez integradas en el grupo se estudian sus necesidades de financiación puesto que la participación es necesaria para tener acceso a las facilidades crediticias otorgadas por la sociedad de desarrollo.

En la fase de evaluación de los proyectos por parte del Consejo de las SODI y de las autoridades decisorias del INI se tienen en cuenta teóricamente una serie de criterios como la obtención del máximo valor añadido por unidad de ventas y unidad de capital invertido, - del máximo producto por empleo, del máximo empleo por unidad de capital y del máximo ahorro de divisas entre proyectos alternativos.

También en las directrices emanadas en un principio de la Dirección de Desarrollo Regional del INI se destacan una serie de sectores prioritarios como la agroindustria, las actividades exportadoras y en general aquéllos que sean intensivos en trabajo y que contribuyan a mejorar el bienestar social colectivo.

Posteriormente los criterios han sido rectificados y afinados distinguiéndose entre las actividades propuestas a las SODI y las iniciadas por éstas. En ambos casos se reconoce el error de haber estado promoviendo el mismo tipo de actividades que ya existían en cada región con lo que no se ha conseguido un impulso diferencial que rompiese el círculo del subdesarrollo. Para enmendar estos criterios se propone la necesidad de conducir la actividad hacia nuevos sectores fabricando nuevos productos y utilizando nuevas tecnologías para estar en condiciones de acudir a nuevos mercados. Este enfático deseo de novedad se plasma en tres directrices: 1a. Según el producto a fabricar: actividades que estén fuertemente integradas en la estructura de la región porque utilicen recursos de ésta o porque generen una mayor inversión inducida; 2a. Según el proceso tecnológico a utilizar: actividades que supongan el uso de procedimientos de punta. 3a. Actividades creadoras de empleo.

Respecto al planteamiento de mercado que implica la creación de empresas de ámbito productivo superior al local se prevén estudios de demanda y oferta sobre el sector en el que se implantarán los proyectos a nivel nacional e incluso en el entorno del Mercado Común. También se realizarán consultas previas entre las SODI antes de promover una empresa determinada con la finalidad de evitar la competencia de actividades semajantes entre las diversas regiones.

En estas normas se establece también que debe existir un acceso total a la información y al control efectivo de la dirección económica y administrativa de la empresa. Tales especificaciones se recogen en los protocolos firmados con los grupos cofundadores. Por otro -

lado la participación debe condicionarse a la posibilidad de modernizar la gestión de la empresa bien a través de contratos de asesoramiento o bien asegurándose de que la dirección va a ser desempeñada por -- gestores cualificados y solventes.

La supervisión por parte de las SODI respecto a las empresas participadas debe tener una cadencia periódica en relación con los componentes del grupo pero deberán existir controles especiales respecto a los sectores más sensibles por motivos tanto estructurales como co--yunturales y que detecten las desviaciones más significativas de las - variables importantes.

El control y supervisión de las empresas participadas tiene un doble objetivo. Por un lado trata de asegurar los intereses de la - sociedad de desarrollo y por ótro de que la gestión se lleve a cabo de manera eficaz.

Partiendo de los datos de balance, cuentas de pérdidas y ganancias y esquemas previsionales anuales se llega a la formulación de las desviaciones. El análisis de estas desviaciones es realizado por - los departamentos de gestión los cuales elevan sus conclusiones sobre las causas de estas variaciones y una vez discutidas por el Consejo Directivo o por la Comisión Ejecutiva siguen la importancia de las questionones debatidas se transmiten las instrucciones pertinentes al representante de la SODI en la empresa para que las exponga ante su Consejo de Administración.

Como la finalidad de las entidades de desarrollo es la promoción de empresas y su configuración completa para que puedan caminar solas una vez transcurrido el periodo de participación éste debe ser - - aprovechado para corregir los defectos observados en la gestión y para completar su capacidad empresarial.

La experiencia de las SODI en el campo de la participación -

./..

750.

de empresas no es lo suficientemente dilatada en el tiempo para poder -
extraer unas conclusiones claras acerca de la trayectoria observada.

En diciembre de 1980 el total de las empresas participadas as
cendía a 160 de las cuales algo más del 50 por cien (93 empresas) res--
pondía a entidades de nueva creación.

Las cifras de participación hasta finales de 1979 fueron de -
alrededor de 4.400 millones de pesetas para las cuatro SODI. El porcen-
taje medio de participación ha sido muy variado siendo el global del 16
por ciento aunque existan casos como el de SODIEX en la que la media --
llegaba al 28 por ciento del capital.

La mayor parte de las participaciones se sitúan en el sector
primario figurando a continuación la industria metalmecánica y la rela-
cionada con las actividades de construcción.

En la trayectoria seguida por las SODI hasta la fecha ha pre-
dominado ligeramente en cuanto a fondos invertidos la participación en
empresas (52 %) aunque parece que este reparto cambiará rápidamente en
favor de los apoyos crediticios que resultan mucho más rentables y so--
bre todo de una maduración más rápida que la toma de participaciones pe-
ro que en muchos casos representan una actuación menos adecuada de cara
a las finalidades de las entidades de desarrollo.

d) La intermediación crediticia.

Ausente en SODIGA, la primera de las sociedades creadas y re-
clamada insistentemente por sus directivos como necesaria para su actua-
ción, se halla presente esta actividad en las nuevas sociedades surgi--
das de los Reales Decretos de 1976 y 1977 y también en los estatutos re-
formados de la propia entidad para el desarrollo de Galicia.

La legislación actual establece que las sociedades para el --

./..

./..

desarrollo industrial regional pueden otorgar créditos a medio y largo plazo y avales a las empresas en las que participen. Estas funciones -- convierten a las sociedades de desarrollo industrial regional en intermediarios financieros con todas las características de esta naturaleza a pesar de las restricciones que se prevén en la ley respecto a la prohibición del crédito a corto plazo y la necesidad de una participación previa en la empresa para poder apoyarla mediante préstamos y avales.

El otorgamiento de crédito comprende, pues, los concedidos a medio y largo plazo que completan la actuación promotora de las sociedades de desarrollo puesto que en muchas ocasiones y una vez realizados -- los proyectos seleccionados y tomada la participación la empresa no puede obtener recursos ajenos del mercado debido a los propios condicionamientos del mismo. Son estos casos en los que la empresa a pesar de su correcto planteamiento y de sus buenas perspectivas no consigue la financiación necesaria por no alcanzar el umbral de tamaño a partir del cual puede intervenir en los mercados financieros existentes con posibilidades de éxito en sus emisiones.

La sociedad financiera de desarrollo se halla en la mejor situación informativa para calibrar la oportunidad del préstamo puesto -- que se le obliga a participar previamente en el capital de la empresa y por tanto como accionista debe conocer la marcha de la sociedad y las -- dificultades reales con las que se enfrenta para la obtención de recursos ajenos.

De todas formas resulta muy discutible esta necesidad de participación previa que tal como está recogida en la legislación española tiene que ser como mínimo del cinco por cien del capital de la empresa. En muchas ocasiones las empresas promovidas o los proyectos suscitados no precisan la participación en el capital para ser eficaces sino que -- basta con que se les otorgue un préstamo o un aval. Esta solución tiene además la ventaja de que no es necesario poner en marcha todos los trámites jurídicos que exigen las aportaciones de capital lo cual provoca

./..

una serie de retrasos considerables que pueden malograr el aprovechamiento de una oportunidad de ampliación en un momento concreto en el - que podría ser favorable.

La concesión de créditos y avales de manera independiente su pone una actuación más ágil y flexible de la entidad financiera de des arrollo aunque tiene también el inconveniente de que tal actividad pue de deformarse y llevarse hacia la concesión de estos créditos a las em presas más rentables con olvido total de su operatividad de cara al -- desarrollo regional y sus perspectivas de creación de efectos acumula tivos. Esta actuación repetida puede llevar a la conversión de las so ciedades de desarrollo en bancos privilegiados que exploten el senti-- miento regionalista y las exenciones ofrecidas por el Estado para lo-- grar unos mayores beneficios y que no hagan más que duplicar la labor de los intermediarios financieros existentes en el sistema, aunque su acción se limite a un mercado como el de crédito a medio y largo plazo coincidiendo con lo que en un principio era el campo de acción de los bancos industriales.

La concesión de préstamos no ligados a una actividad de in-- versión en el capital exige, por otra parte, un estudio mucho más minu-- cioso de la operación puesto que no se poseen datos directos sobre la empresa como en el caso en que se participe en el capital y por tanto en su Consejo de Administración. El seguimiento de estos créditos debe ser más cuidadoso también puesto que no se puede influir en las deci-- siones de la empresa y tiene que realizarse una supervisión periódica de su evolución para prevenir las posibles dificultades desde una posi-- ción externa. La prestación de estos fondos en el caso de que alcance una gran magnitud puede llevar aparejada una cláusula formulada en el contrato de préstamo por la que la sociedad de desarrollo se reserva - un puesto de observador en el Consejo de Administración. En el caso de que esta precaución no se estime necesaria por la cuantía reducida del préstamo deberá asegurarse al menos la remisión de unos datos informa-- tivos periódicos y la posibilidad de realizar en cualquier momento un

examen de los libros y los documentos contables de la empresa in situ - al igual que se exige en la toma de participaciones y quizá aquí con ma yores motivaciones.

Respecto a los plazos en que se conceden los préstamos, debe-- ría preverse la posibilidad de otorgar unos créditos-puente a corto pla zo al menos a las empresas en las que se participa hasta que sean susti-- tuidos por una financiación definitiva de los intermediarios crediti- - cios clásicos o bien de la propia sociedad de desarrollo.

Siguiendo el ejemplo francés en el que la primitiva exigencia de participación fue removida después de varios años de práctica y sus-- tituída por la simple intención de participar en el futuro en el capi-- tal de la empresa beneficiaria, también las SODI podrían ser autorizadas a realizar una financiación desligada de la participación accionaria -- cuando se creyese que era más oportuno. Aunque esta opción debería ser vigilada para que se mantenga en sus justos límites y no se adultere -- convirtiendo a la sociedad de desarrollo en una especie de banco indus-- trial privilegiado.

Respecto a los tipos de interés aplicados parece que deberían ser los de mercado para lograr la máxima eficiencia de los recursos in-- vertidos. Las directrices del INI establecen que "los tipos no serán -- privilegiados" con lo que trata de cortarse el que se lleven a cabo ini-- ciativas basadas en cálculos que se apoyen exclusivamente en la bonifi-- cación de intereses sin una rentabilidad clara en condiciones de libre competencia.

La cuestión de la concesión de avales tiene un sentido dife-- rente aunque su prestación de una manera consciente y ordenada puede -- ser enormemente útil para las empresas a las que se otorga sin exigir - ningún desembolso por parte de las sociedades de desarrollo regional.

Respecto a los intermediarios financieros clásicos especial--

mente las cajas de ahorro este papel puede resultar un auxiliar inapreciable como guía para la inversión debido a su falta de experiencia en el examen de las empresas peticionarias de crédito. Con el mecanismo de los avales las responsabilidades y las pérdidas, en su caso, corresponden a la sociedad de desarrollo regional con lo cual es esta última la que debe realizar tanto los estudios previos a la concesión del - - aval como el seguimiento de la empresa una vez concedido éste.

El gran peligro de la concesión de los avales es que, como su prestación no supone el desembolso de efectivo, pueden otorgarse sin los estudios previos necesarios y en una cuantía que sobrepase con mucho - los niveles de lo razonable respecto a su capital propio. El fracaso de una de estas operaciones de volumen considerable puede dar al traste con la estabilidad de la sociedad de desarrollo.

La reciente introducción en España de las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) como instrumento para prestar apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas por medio de avales y fianzas a los créditos que obtengan a partir de los intermediarios financieros puede constituir un apoyo a la política de las SODI en este campo (*). El -- ejemplo de la colaboración entre estas entidades y las SDR francesas -- parece indicar que puede llegarse a una fructífera coordinación entre ambos organismos. Las sociedades de desarrollo pueden integrarse en -- las SGR de su región como socios protectores aunque sería deseable la existencia de un avalista último que puede ser el Estado o un organismo del tipo de la "Caisse National des Marchés de l'Etat" (CNME) francesa a la que nos hemos referido al tratar de las SDR de aquel país.

La Sociedad para el Desarrollo de Galicia (SODIGA) ha promovido la creación de una SGR denominada Sociedad de Garantía Recíproca de Pontevedra (SOGARPO) en la que ha tomado una participación del 13,6 por 100 de su capital.

(*) L. RIBO y F. SANTACANA. Las sociedades de garantía recíproca en España. Papeles de Economía Española n° 3. Madrid, 1980

Dentro de este apartado puede comprenderse la negociación de los empréstitos colectivos en la que la sociedad de desarrollo actúa - como intermediario entre los inversores y las entidades beneficiarias de los recursos financieros. En estos casos la sociedad de desarrollo no hace más que realizar las gestiones necesarias para la emisión y colocación de los valores emitidos y luego traspasa lo recaudado a las - empresas beneficiarias según la cuota que les corresponde a partir del contrato previo. Estas características hacen que tales emisiones se en cuentren a caballo entre la captación de recursos y la actividad credi ticia por un lado y la asistencia técnica por otro puesto, que la socie dad de desarrollo ejerce aquí una labor fundamental de asesoramiento y de prestación de servicios.

Esta técnica de los empréstitos colectivos que está esbozada en la legislación española, respecto a las sociedades de desarrollo regional, trata de imitar la experiencia francesa donde ha tenido una im portancia primordial hasta el punto de constituirse en el eje operati vo de las entidades financieras de desarrollo regional instrumentadas en aquel país.

En España no se ha empleado aún este método, que podría resul tar enormemente útil para las empresas de ámbito regional que no tie nen posibilidad de acceder directamente a los mercados de obligaciones y para los que esta forma de captación adoptando a la sociedad de des arrollo como intermediario resulta la única posible en muchos casos pa ra captar recursos ajenos en los mercados financieros. También es cier to que las normas contenidas en los Reales Decretos fundacionales son muy parcas y no dan excesivo pie a la emisión de estos empréstitos pe ro se podían haber lanzado apoyándose en esas leves referencias y des arrollándolas de la manera más conveniente tanto para la sociedad de - desarrollo como para las empresas beneficiarias mediante un contrato - tipo con la Administración.

En la experiencia francesa la reglamentación de estos emprés

titos se ha logrado con el transcurso del tiempo y a pesar del carácter ordenancista del sistema francés y de la rigidez de su normativa, la -- práctica ha ido por delante en el caso de tales emisiones y la legislación se ha adaptado a las necesidades mostradas por aquéllas. En el caso español solamente está prevista la gestión de los empréstitos, a diferencia de la experiencia francesa donde la sociedad de desarrollo los emite en nombre propio y tiene un papel muy activo en la elección de -- las empresas que a su juicio presentan proyectos rentables y de verdadero interés regional. La legislación española exige al igual que vinos -- en el caso de los créditos una participación previa en el capital con -- lo cual se restringe extraordinariamente el campo de actuación al limitarse a las empresas participadas. Como hemos afirmado anteriormente -- existen multitud de sociedades que para desarrollar su cometido solo necesitan un acceso al crédito y no la provisión de fondos propios que -- tampoco desean en muchos casos los grupos promotores, por motivos tradicionales de control de la empresa.

Además la ordenación legal española no prevé la prestación de garantía por parte del Estado, que ha sido fundamental en las emisiones de las sociedades de desarrollo francesas. La existencia de esta ventaja ha hecho que las obligaciones que representan empréstitos colectivos se cotizasen de manera más amplia en los mercados de valores y, sobre todo, que las entidades que tienen una política de inversiones controlada por el Estado en mayor o menor medida y están sujetas a coeficientes de fondos de renta fija los tomasen en su cartera. A cambio de esta garantía pública, el Estado se ha reservado la aprobación y el diseño de las emisiones aunque en este plan interviene también la sociedad y una serie de organismos nacionales encargados de la política de desarrollo regional y de crédito. La reglamentación francesa, que como vemos parte de una legislación si cabe aún más concisa e incompleta que la española, se va haciendo concreta y operativa a partir de convenios firmados con las sociedades que tienen la característica de resultar más flexibles y adaptables a las circunstancias de cada momento que la normativa legal.

La reglamentación referente a las SODI españolas sí recoge - en cambio la posibilidad, opcional, para estas entidades de crear un Fondo de Garantía de hasta un cinco por ciento del total de la emisión de obligaciones gestionada. Este porcentaje ha sido tomado directamente de la experiencia francesa donde, a pesar de no existir una reglamentación sobre tal extremo, estos Fondos de Garantía se mueven - alrededor de un cinco por cien del total emitido y parece que este porcentaje ha resultado adecuado en la práctica. De todas formas como estas cantidades no llegan a cubrir nunca la totalidad de la obligación pendiente se pueden exigir garantías complementarias, tanto reales como personales.

La práctica de gestión de los fondos de garantía instrumentados en Francia nos da como pauta de funcionamiento su puesta en manos de la sociedad de desarrollo la cual invierte las cantidades retenidas en valores del Estado o asimilados que gocen de una completa seguridad dentro de las mayores cotas posibles de rendimiento.

El mecanismo de los empréstitos colectivos se ha enriquecido con numerosos detalles, cautelas y precisiones en la experiencia -- francesa y a ellos habrá que acudir a la hora de hacer uso de este instrumento cuando se utilice en España. A pesar de que el matiz que se desprende de la formulación legal "gestión" de las emisiones por -- cuenta de las sociedades lo separa en cierta medida del ejemplo francés en el que la sociedad de desarrollo emite en nombre propio, y lo asemeja a la práctica de los valores emitidos por sociedades de cualquier tipo y colocadas por un banco o sindicato de bancos entre sus -- clientes y el público en general, en realidad ambas concepciones tienen mucho de semejante. De todas formas la colocación entre la sociedad de desarrollo y la banca privada será necesaria para llevar a cabo tanto el servicio financiero del empréstito, para el cual la sociedad de desarrollo no goza de la estructura operativa adecuada, como la colocación y la dirección de la emisión.

No se habla en los Reales Decretos fundacionales de la duración ni de los importes máximos de estos empréstitos. Ambas características serán fijadas de acuerdo tanto con las condiciones del mercado receptor, buscando siempre aquellos tramos temporales en los que -- los tipos de interés resulten relativamente inferiores, como en relación con las necesidades de los prestatarios. Como estos últimos tendrán -- unas expectativas de inversión y de recuperación muy diversas deberá llegarse a una solución intermedia que coordine las diferentes peticiones realizadas, aunque siempre resultarán emitidos a largo plazo porque su finalidad es la obtención de recursos permanentes. La experiencia francesa nos dice sin embargo que la duración ha ido reduciéndose paulatinamente sobre todo por las exigencias del mercado que trata de invertir en activos financieros de plazos cada vez menores a -- fin de cubrirse contra la inflación.

Cuando una de las empresas devuelva anticipadamente el importe que le correspondió en el empréstito bien porque ha obtenido posibilidades de autofinanciación o porque la inversión realizada con -- esos fondos ha madurado y no quiere seguir sujeta a los devengos de -- intereses se plantea el problema de como hacer llegar esos reintegros a los obligacionistas. Esta situación puede darse en teoría con alguna frecuencia pues, como hemos dicho anteriormente, los empréstitos -- se plantean con una duración media y existirán empresas a las que el plazo general les resulte excesivamente dilatado. En la práctica dependerá del tipo de interés con que fue emitido y de las condiciones del mercado en el momento en que la empresa tenga disponibles de nuevo los fondos para su devolución. Si el préstamo resulta de alguna manera subvencionado o facilitada su colocación por medio de los circuitos privilegiados de crédito o los tipos de interés se han incrementado, la empresa invertirá los fondos en el mercado libre percibiendo -- la diferencia de intereses entre el obtenido por ese método y el que debe pagar a la sociedad de desarrollo.

Pero en el caso de que los tipos de interés respondan a los

vigentes en el mercado con fidelidad, la empresa beneficiaria puede tener una ventaja con su devolución anticipada. El procedimiento de las entidades francesas en estos casos es el buscar otra sociedad prestataria que sustituya a la que se retira y entregarle los fondos durante el plazo que resta hasta el vencimiento total del préstamo. En caso de no encontrar a la empresa apropiada la sociedad de desarrollo debe amortizar las obligaciones correspondientes por sorteo o por rescate directo en la Bolsa de Valores.

El Estado ha previsto en la práctica francesa una serie de cautelas para evitar que las sociedades de desarrollo utilicen los reembolsos aportados por las empresas beneficiarias de los empréstitos para hacer frente a sus apuros de tesorería y no los hagan llegar a los obligacionistas que son sus destinatarios últimos. Para ello se ha dispuesto que las sociedades de desarrollo harán entrega a los bancos que se encargan del servicio financiero del empréstito de las sumas vencidas con dos días de anticipación de la fecha señalada para el pago de estas mismas sumas por las empresas destinatarias del empréstito. En el caso de que la sociedad de desarrollo no anticipe las cantidades vencidas las empresas beneficiarias las entregarán directamente a los bancos encargados de su pago final.

La base quinta de las instrucciones emanadas del INI auspiciaba el "desarrollo de canales financieros adecuados para las regiones atrasadas". Aunque no se ha explicitado ningún detalle acerca de cuales serán estos canales ni sobre como deberá emprenderse su desarrollo puede entenderse que entre ellos estará la potenciación de los mercados locales de valores que pueden ser una fuente de financiación para las empresas de ámbito regional. Esta revitalización de los mercados puede resultar muy útil para las SODI en cuanto a sus propias acciones que deberían ser cotizadas en el futuro y ganar la confianza del público con una ejecutoria de estabilidad y eficacia y en cuanto a los empréstitos emitidos por ellas, tanto por cuenta propia y para hacer frente a sus operaciones de activo como los gestionados, manco-

munados o colectivos, en nombre de otras empresas regionales. La potenciación de los mercados de valores aunque es una tarea lenta y laboriosa completará las posibilidades de captación de recursos de las sociedades para el desarrollo industrial regional.

e) La asistencia técnica y de gestión

La función recogida en primer lugar, en la enumeración empleada por los decretos de creación de sociedades para el desarrollo industrial, es la de "realizar estudios para promover e impulsar el desarrollo industrial así como prestar asesoramiento de todo tipo ya sea técnico, de gestión, financiero o económico a las empresas de la región".

Esta misión tal como está formulada resulta lo más amplia -- que puede concebirse para una sociedad de desarrollo y aunque se expresa en términos genéricos y no tiene un desarrollo posterior minucioso que instrumente las posibilidades reales de prestación de estos servicios comprende en su seno cualquier tipo de ayuda a cualquier empresa de la región. Debemos resaltar a este respecto que no se exige la participación previa en el capital con lo cual esta función se convierte en un servicio público a la región y a su desarrollo y no es un apoyo exclusivo a las empresas del grupo o participadas. Esta concepción tendrá las repercusiones correspondientes a la hora de financiar estos -- servicios que no deben recaer exclusivamente sobre la sociedad de desarrollo.

Además de esta obligación genérica de prestación de servicios de asesoramiento existen otra serie de funciones concretas que -- caen dentro de este apartado. La normativa vigente se refiere de manera específica a la tarea de "fomentar entre las empresas de la región acciones comunes tendentes a la mejora de las estructuras empresariales en orden a una mayor competitividad". Este cometido, en cuanto la sociedad de desarrollo se limite a asesorar a consorcios de empresas -- en un subsector determinado, entra dentro de la categoría de los servi-

cios de asistencia técnica. Tal acción podría llevarse a cabo por medio de una sociedad constituida especialmente con tal finalidad en la que participasen las empresas interesadas con el apoyo asesor de la sociedad de desarrollo que podría ser el promotor de la iniciativa. En el caso de que fuese estrictamente necesario, la entidad de desarrollo podría participar en el capital de esta sociedad constituida para la mejora de la productividad teniendo en este caso una actuación intermedia entre la de participación y la puramente asesora que es perfectamente convalidable.

Otra de las actividades que caen dentro de este campo asistencial es la que consiste en "tramitar ante las entidades oficiales de crédito solicitudes en favor de las empresas en que participe". Esta mención es la única que se hace del crédito oficial aparte de la hipotética posibilidad de conceder a la sociedad de desarrollo una línea especial de crédito. Ya nos hemos referido al comentar este medio de financiación a las posibles relaciones futuras con las entidades oficiales de crédito. En todo caso y mientras subsistan las condiciones actuales el apoyo por parte de las entidades de desarrollo regional a un proyecto a través de la participación en el capital -- puede ser una garantía para la concesión de la financiación privilegiada de las entidades oficiales de crédito.

Este razonamiento resulta válido también respecto a las peticiones de crédito realizadas de cara a otros intermediarios financieros en los que el apoyo de la entidad regional puede traducirse en una función asesora en cuanto a la documentación a presentar junto a la petición para que ésta pueda ser juzgada en todos sus términos. También puede gestionar la concesión de avales por parte de las autoridades con destino a las empresas de la región. Estos servicios deberían ser prestados sin necesidad de previa participación y extenderse a todas las unidades de producción regionales.

La gestión de los empréstitos colectivos a la que nos he--

mos referido en el aspecto de la intermediación crediticia puede ser considerada también como una actividad de asistencia técnica. La sociedad de desarrollo no hace más que dar los pasos necesarios para conjuntar las necesidades de una serie de empresas y coordinar sus posibles peticiones de recursos ajenos que serían inviables individualmente y que agrupadas pueden lograr esta finalidad.

La tarea de prestación de asistencia técnica en todas sus formas que es específica de los bancos de desarrollo en cualquiera de los ámbitos donde se ubican estas entidades, es también la base fundamental de las sociedades financieras de desarrollo regional. Esta función de información y asesoramiento, que no es desempeñada satisfactoriamente por otras entidades, es la que justifica básicamente la creación de un nuevo organismo que cumple una función inédita respecto a los intermediarios financieros existentes con anterioridad.

En el cometido de difusión incansable de los avances técnicos que representan el mayor factor de crecimiento, las sociedades de desarrollo pueden tener un papel insustituible poniendo en contacto a los empresarios con las últimas innovaciones que aumenten la productividad de las unidades ya en funcionamiento y que hagan viable la realización de nuevos proyectos que no resultaban serlo con el nivel de conocimientos poseído por los empresarios de la región, que por su categoría y tamaño mediano o pequeño, no tienen acceso a las informaciones más avanzadas.

La tarea de formación de empresarios, en las regiones en las que no existía una capacidad suficiente, puede ser asimismo cometido de las sociedades de desarrollo. Esta preparación debe llevarse a cabo por métodos que coordinen la experiencia obtenida por empresas ya ubicadas en la región con los conocimientos teóricos de vanguardia tanto en la gestión como en la organización y administración. Lo más relevante de los cursos de formación debe ser el enfoque dado a las exposiciones y coloquios en los que habrá de predominar una fi

lososfía de lucha y de remoción de los obstáculos concretos que se oponen al desarrollo en cada región. Este reto a las circunstancias ambientales puede ser facilitado por la actuación de la sociedad de desarrollo en sus proyectos propios pero aun resulta más importante la extensión de esa actitud a las personas y estratos sociales susceptibles de dar lugar a una clase empresarial emprendedora y tecnificada. Recordemos que la actividad de las entidades financieras de desarrollo puede muy poco de manera directa contra el atraso y la pobreza de las regiones porque siempre el volumen de recursos invertidos por estas sociedades resulta muy pequeño no solo respecto a las inmensas necesidades existentes sino incluso respecto a la inversión total llevada a cabo por otros organismos. El papel de las sociedades de desarrollo es de carácter diferencial y deben actuar como catalizador del resto de los factores y como el fermento que transforme actitudes y procedimientos y que remueva los obstáculos tanto financieros como no financieros que se oponen al crecimiento.

En las regiones de mayor crecimiento relativo en las que aun no han sido implantadas sociedades de desarrollo con carácter público también resultaría muy útil su tarea de asistencia técnica. Aunque exista una mayor capacidad empresarial y unas actitudes mas favorables al cambio y a la asunción de riesgos siempre habrá huecos tecnológicos en las técnicas de vanguardia cuyo conocimiento deberá ser facilitado sobre todo a los medianos y pequeños empresarios que no cuentan con la posibilidad de tener una investigación propia como la de las grandes compañías sino que ni siquiera les es accesible la documentación que recoge las últimas innovaciones tecnológicas y de gestión.

En las áreas más avanzadas, las sociedades de desarrollo regional tienen un gran papel que cumplir respecto a la descongestión de las zonas de mayor concentración productiva y especialmente en el nuevo y cada vez más amplio campo de la lucha contra la polución. En esta actividad la acción de las sociedades de desarrollo aunando la

voluntad de los grupos de empresas responsables del deterioro ambiental en cada zona y de los habitantes de éstas puede poner en marcha programas conjuntos que remedien esta situación. La información actualizada - sobre los avances en las técnicas de depuración de residuos y de reducción de los altos costes que supone su aplicación debe ser otro de los servicios prestados por las sociedades de desarrollo a su entorno regional.

Existen zonas en las que la industria o los servicios a los que la región debe su relativa prosperidad están demasiado concentrados en unos pocos sectores o existen subsectores industriales decadentes o con serias posibilidades de ser dañados por las rápidas transformaciones estructurales del comercio internacional. En estos espacios la sociedad de desarrollo regional debe realizar estudios minuciosos en los que basándose en los datos proporcionados por la estructura económica regional se saquen conclusiones respecto a los posibles sectores a promover en el futuro para acabar con la monoactividad industrial que hace tan vulnerable a cualquier cambio el entorno económico regional. Una vez determinada la idoneidad de los nuevos sectores a desarrollar la sociedad puede crear centros especializados y plantas piloto en la prestación de asesoramiento a esos sectores y llevar a cabo cursos y coloquios periódicos sobre su estructura y posibilidades.

Para la prestación de todos estos servicios que se adivinan tan amplios, la reducida estructura de personal de las sociedades de desarrollo y los medios materiales disponibles resultan claramente insuficientes. Por ello las sociedades de desarrollo deben adoptar un papel impulsor y servirse de todas las entidades preexistentes que se ocupasen con anterioridad o sean susceptibles de trabajar respecto a estos temas en el futuro como el recientemente creado Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa (IMPI) a nivel nacional.

La sociedad de desarrollo debe colaborar con todas las aso-

ciaciones de divulgación científica y empresarial ubicadas en la zona, coordinando sus actividades para evitar las repeticiones inútiles y a la vez suscitando el interés de estas entidades hacia los problemas - que la práctica diaria le señale como más acuciantes para la región.

Las Universidades existentes en la zona y especialmente las Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales, junto con los estudios de agronomía, sociología, geografía y urbanismo pueden ponerse - al servicio de la región, siguiendo unos programas de investigación, - sobre el territorio y sus habitantes, que resulten útiles para poder - actuar sobre el terreno de la manera más adecuada posible.

Sería conveniente en este aspecto el establecer tales programas por medio de una comisión de la que formara parte la sociedad de desarrollo. Una vez realizados los estudios pertinentes, según esos planes, la entidad de promoción de desarrollo trataría de darles la - mayor publicidad posible y especialmente de hacerlos llegar en cada - momento a las personas y entidades a las que les pudieran ser útiles. Podría superarse así la grave desconexión existente entre los centros de estudios de carácter universitario y las instituciones surgidas en su entorno como los Institutos de Desarrollo Regional, respecto al tratamiento de los problemas y necesidades de la región en la que se integran y a la que deben servir en todo momento.

Esta labor básica de investigación estructural que dista mucho de haberse realizado, aun en las regiones más prósperas y dotadas por ello de mayores medios para su consecución, podría ser difundida y aplicada a los problemas diarios por parte de la sociedad de desarrollo a la vez que sirve de fundamento a la elaboración de los futuros planes de desarrollo económico regional.

La sociedad de desarrollo puede tener, por otra parte y desde el punto de vista asesor que es el que ahora examinamos, una labor decisiva en la programación regional aconsejando a los órganos autonó

micos sobre la forma más realista de su planteamiento global y sobre la instrumentación de cada uno de los aspectos concretos que se proponga alcanzar.

Como afirmábamos anteriormente la escasez de personal con que deben plantearse estas instituciones para que puedan ser viables no les permitirá la dedicación de grandes cantidades de medios materiales y humanos a la prestación de estos servicios y especialmente, a la realización de los estudios previos necesarios para ello. Por esto deben aprovechar al máximo las estructuras existentes de prestación de estos servicios apoyando su nacimiento y revitalización incluso de las de carácter lucrativo y coordinarlas haciendo llegar a cada posible empresario la información que necesite o poniéndolo en contacto con la entidad más adecuada para proporcionárselo en cada caso. También deberá observarse el mismo procedimiento en el caso de que la información resulte necesaria para sus propios proyectos empresariales.

Sin perjuicio de lo anteriormente apuntado y habiéndonos -mostrado contrarios en todo momento a las subvenciones y ayudas estatales y regionales que falseen la necesidad de un funcionamiento correcto y eficaz de las sociedades de desarrollo estimamos que debe instrumentarse una cierta organización propia de asistencia técnica, por parte de estas entidades, cuyos gastos sean cubiertos en parte por los presupuestos del Estado a corto plazo y en un futuro por las haciendas regionales revitalizadas en base a los recursos públicos atribuidos a estas últimas por los Estatutos de Autonomía.

Esta conclusión sorprendente a primera vista, se debe a la consideración de que la asistencia a los posibles empresarios de la región constituye un servicio público a ésta y a sus habitantes los cuales se beneficiarán del crecimiento provocado por las iniciativas asesoradas e informadas por la sociedad de desarrollo.

Existen no obstante diferentes niveles de información y asesoramiento pero los datos básicos sobre los condicionamientos y las ventajas relativas a la ubicación productiva en las diferentes zonas de la región deben ser facilitados directamente por parte de la sociedad de desarrollo a los posibles inversores tanto de dentro como de fuera de la región. Es más, la sociedad debe esforzarse en mantener la mayor cantidad de contactos posibles con empresarios y facilitarles esta información de manera periódica.

Los gastos producidos por esta labor que requiere el manejo y puesta al día de una serie de informaciones básicas deberían ser sufragados en todo o en parte por la Administración. Esta faceta de la sociedad de desarrollo podría ser gestionada con independencia de las operaciones de toma de participación y de los créditos concedidos en cuanto a los costes y productos. Así cesaría la necesidad de conceder fondos blandos o subvencionados a estas entidades basándose en que -- realizan un servicio público en el aspecto del desarrollo y podría separarse unas actividades que deben ser rentables de otras que pueden tener déficit más o menos importante pero cifrado exactamente y que -- podría ser reintegrado a la sociedad de desarrollo por los poderes públicos.

Existen una serie de necesidades de información y de asistencia técnica mucho más específicas cuya provisión no puede ser llevada a cabo por la sociedad de desarrollo regional directamente porque requieren una gran especialización. Estas demandas surgen cuando la empresa ya ha decidido implantarse en la región y precisa el asesoramiento de expertos para una mejor estructuración dentro de los conocimientos técnicos correspondientes a su sector de actividad. Los costes de este tipo de asistencia deberían ser repercutidos a las empresas que la solicitan puesto que se traducirán en un aumento de beneficios. Además en muchos de estos casos la sociedad de desarrollo no -- puede actuar directamente y debe limitarse a aconsejar a los promotores la conveniencia de utilizar uno u otro consulting o sociedad de --

asesoramiento o en todo caso encargar la consulta ella misma interponiendo su mediación.

El procedimiento señalado anteriormente que quizá sería el más adecuado en todos los casos no puede llevarse a la práctica en muchas regiones por la ausencia de entidades que puedan llevar a cabo con garantía las tareas de asistencia técnica necesarias para la implantación de ciertos tipos de empresas.

Tal ausencia y la conveniencia, anteriormente citada, - - - de separar las actividades asesoras de las propias de la intermedia--ción financiera respecto a los resultados de la cuenta de explotación de la sociedad pueden aconsejar en estas situaciones la creación de - un centro de orientación y asesoramiento instrumentado como filial. - Cuando existan uno o más sectores concretos muy relevantes para el -- desarrollo futuro de la región y la cantidad de consultas tanto en un momento dado como durante un periodo dilatado de tiempo se prevean -- muy numerosas puede pensarse en la institución de una sociedad de ase--soramiento específico a esos sectores. En su capital podrían partici--par con la sociedad de desarrollo tanto los entes regionales como las empresas existentes en el sector y que pueden beneficiarse de las in--formaciones de vanguardia obtenidas.

Como la sociedad de desarrollo dirige su acción a unos secto--res concretos en los que plasma su actividad, la prestación de asesora--miento a las empresas encuadradas en estos mismos sectores pero que no tienen relación con el grupo formado por aquélla puede dar lugar a graves problemas. Las empresas participadas por la sociedad de des--arrollo pueden sentir recelo de esta ayuda que se presta a sus compe--tidores. El dilema resulta de difícil solución pero las sociedades de desarrollo deben tener presente su vocación de servicio a la región - por encima de sus intereses particulares a corto plazo y asesorar in--cluso a las empresas competidoras. Al menos en un nivel general y sin descender a un detalle que viole el secreto empresarial parece que de

berían prestarles esta asistencia técnica.

Los pagos realizados por las empresas en concepto de ayuda técnica y asesoramiento pueden en muchos casos encubrir un sobredivido que se concede a la sociedad de desarrollo debido a que el dividendo normal se considera insuficiente para retribuir los fondos invertidos en el capital.

En tales ocasiones no existe un auténtico asesoramiento pero se adopta este expediente para obviar la exiguidad de la retribución obtenida. La legislación positiva poco puede hacer para prohibir este empleo desnaturalizado de los cargos por asistencia porque resulta muy difícil probar que no se han recibido tales apoyos técnicos si tanto la empresa como la sociedad de desarrollo quieren simularlo.

La solución sería intentar arbitrar otros mecanismos como la creación de acciones privilegiadas o la utilización de un medio específico de sobrerretribución del capital aportado y prestar una asistencia técnica, administrativa y organizativa real en vez de utilizar tal denominación para encubrir otras prestaciones de distinta naturaleza.

El aspecto de asistencia técnica constituye la función -- realmente innovadora en la concepción de las sociedades de desarrollo y por ello nuestro énfasis en su articulación lo más amplia posible. El conglomerado de actuaciones que representa la sociedad de desarrollo regional encuentra su trazón última en el amplio conjunto de actividades que hemos caracterizado como de asistencia técnica. Estas entidades pueden conseguir una eficacia mayor que los intermediarios financieros ordinarios únicamente en base a que se adaptan a las necesidades específicas y a las carencias existentes en una región las cuales retardan la consecución de su desarrollo. Esta capacidad de adaptación viene dada por la posibilidad de prestar un tipo

asistencia apropiada a cada uno de los casos.

Más que concebir las sociedades de desarrollo regional como meras entidades financieras con un componente marginal de asesoría técnica, gestional, administrativa y organizativa, la visión de estas entidades debe ser la de un centro de estudios y documentación cuyas ideas y propósitos de cara a obtener un desarrollo equilibrado -- una vez elaborados necesitan una serie de medios para llevarse a la práctica tales como la participación en las empresas proyectadas y el apoyo crediticio. Esta interpretación de las sociedades de desarrollo no está en todo caso muy desenfocada puesto que algunas de las sociedades de desarrollo estudiadas en Francia e Italia tienen en su origen un centro de promoción y de estudios regionales.

En España existen algunos organismos de estudio, promoción y gestión que podrían ser el núcleo de creación de sociedades de desarrollo regional en las zonas en las que no existen aun y que aportarían su experiencia a estas sociedades pudiendo potenciar su actuación por los recursos financieros que supone esta nueva configuración. En estos casos la sólida base de estudios y de conocimientos de la región que suponen estas entidades podría constituir un excelente punto de partida para la sociedad de desarrollo. La experiencia italiana en este punto nos muestra que a pesar de los esfuerzos llevados a cabo -- por las SPR para dotarse de unas estructuras de asesoramiento eficaces las más completas en este sentido son aquéllas que proceden de un centro de estudios anterior.

De todo lo anotado anteriormente podemos concluir que a pesar de las grandes dificultades que supone la puesta en marcha de un servicio de asistencia técnica realmente eficaz su creación debe ser entendida como una tarea prioritaria a llenar por la entidad financiera de desarrollo regional.

La importancia de esta función que se destaca notablemente en los Reales Decretos fundacionales de las SODI donde como vimos se recoge la prestación de asesoramientos de todo tipo ya sean técnicos, de gestión, financieros o económicos a todas las empresas de la región no tiene correlación con las escasas referencias del "Manual de las Sociedades de Desarrollo Industrial" que solamente contempla los contratos de asistencia técnica respecto a la seguridad de una buena gestión en las empresas participadas y de forma negativa al establecer que las SODI no se deben convertir en servicios de estudio de temas macroeconómicos.

Esta referencia cautelar resulta acertada puesto que a pesar de la importancia que damos a los estudios realizados por la sociedad de desarrollo como base de su asistencia técnica no puede olvidarse, tanto por razones de medios como de oportunidad, que sus estudios deben estar conectados siempre con proyectos e iniciativas concretas. Los estudios macroeconómicos por muy atrasados que se encuentren en el país y en la región no son el cometido de las entidades de desarrollo e incluso las estadísticas regionales y los estudios de coyuntura que sitúen sus proyectos en un marco concreto deberían venir elaborados por algún servicio específico del ente regional. La directriz no resulta ociosa en el ámbito español en el que existe una tradición de estudio de temas económicos por parte de los organismos menos relacionados con la problemática concreta de esos temas a la vez que descuidan los que lógicamente deberían corresponderles.

En la práctica las SODI están iniciando con excesiva parsimonia la función de asistencia técnica. Los únicos datos poseídos al respecto son la creación de una sociedad de estudios por parte de SODIEX junto con las Diputaciones, Cajas de Ahorros y Junta de Extremadura y el proyecto de constitución de un Departamento de Control, Seguimiento y Asesoramiento también por parte de la sociedad extremeña. SODIGA ha intentado entrar en el campo del apoyo y asesoramiento a -

./..

772.

sus empresas para la obtención de recursos de otros intermediarios financieros. Finalmente SODIAN ha creado una empresa auditora para paliar la falta de este tipo de entidades en Andalucía.

Las últimas manifestaciones de las SODI a este respecto formuladas en su reunión de Ronda reconocen el olvido de esta función -- primordial en la que se puso un interés relativo y proponen la potenciación máxima de esta actividad considerándola además como una fuente permanente de ingresos. También se postula la diversificación de estas prestaciones abarcando nuevos campos y poniendo un especial énfasis en las auditorías empresariales que han sido muy poco utilizadas en España hasta la fecha.

f) La dotación de infraestructura

A pesar de que el legislador español tomó el modelo de sociedades para el desarrollo industrial regional del ejemplo francés el resultado final de esta explotación está salpimentado de algunos añadidos extraídos de la práctica italiana. Entre las funciones encomendadas a estas sociedades en España se cuenta la de "preparar y promover la creación de capital fijo social y, en especial, de suelo industrial en colaboración con los Organismos públicos competentes".

Este cometido ha sido configurado como central en las sociedades públicas italianas que denominábamos de la quinta generación y tiene una gran importancia también en las creadas con anterioridad en las regiones de estatuto especial. En Francia no son las sociedades de desarrollo regional las encargadas de la dotación de infraestructura -- sino las que hemos denominado sociedades mixtas y las sociedades de Ordenación Regional (SAR) que tienen otro tipo de organización y cometidos diferenciados aunque conexos respecto a las sociedades de desarrollo regional.

La formulación que se ha dado a esta función es muy amplia y

./..

comprende todos los tipos de infraestructura desde la física a la social aunque, como en el ejemplo italiano se haga una mención especial a la creación de suelo industrial.

La creación de suelo industrial se contempla dentro de una multiplicidad de formulaciones, a la que ya nos hemos referido, en colaboración con los organismos públicos competentes es decir fundamentalmente con el Instituto Nacional de Urbanismo (INUR) dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo aunque también con el resto de entidades públicas promotoras como las diputaciones y los ayuntamientos. Debemos anotar aquí a este respecto que las experiencias llevadas a cabo hasta la fecha han sido anárquicas y de carácter limitativo y poco estructurado por lo que la sociedad de desarrollo debe pensar en esta colaboración con muchas cautelas. Sobre todo no debe permitir que su acción adolezca de los mismos defectos y carencias de planteamientos claros y fundados que frustraron la labor de aquellos organismos en el pasado.

Los programas de creación de suelo industrial llevados a cabo por el INUR a pesar de su incidencia territorial fueron concebidos de manera centralista sin tener en cuenta el equilibrio de las regiones donde se implantaban ni sus efectos sobre su desarrollo global. Por su parte los polígonos promovidos por las entidades locales lo fueron de una manera descoordinada y sin tomar en consideración los planes elaborados a este respecto en las áreas colindantes. Estas actuaciones provocaron una serie de efectos negativos como el agravamiento de la congestión en núcleos urbanos ya excesivamente poblados, la no ocupación de polígonos mal ubicados o a los que no se supo dotar de los servicios complementarios precisos y, en definitiva, el fracaso global de la utilización de este instrumento a pesar de algunos aciertos parciales y limitados.

Recordemos que la atribución de esta actividad a las sociedades de desarrollo e incluso la decantación hacia la realización y

dotación de esta tarea y su conversión en eje central de su cometido como ha sucedido en Italia, resulta relativamente reciente. La causa de esta actitud es el convencimiento de que es necesaria una labor - previa de dotación de infraestructura para que las actividades directamente productivas puedan implantarse y tener posibilidades de resultar competitivas y viables. De nada sirven los incentivos concedidos ni la financiación ofrecida por las sociedades de desarrollo ni su apoyo técnico si las condiciones de infraestructura no resultan apropiadas para la implantación de aquellas actividades.

Resulta indiscutible que esta tarea debe ser realizada como soporte del sistema productivo y también que en ella deben intervenir los poderes públicos tanto a nivel del Estado como de la región y el municipio puesto que se trata de una actividad de promoción que no se llevaría a cabo de manera adecuada por parte de la iniciativa privada por sí sola.

Lo que no parece tan claro es que la dotación de infraestructura deba ser atribuida a las sociedades de desarrollo regional. Entre otras razones porque no poseen las grandes cantidades de recursos necesarios para su consecución ni parece adecuada tampoco su estructuración operativa para llevar a cabo este tipo de actuación al menos desde su núcleo central.

En principio podría resultar adecuado el atribuir este cometido a unas sociedades que se dedicasen específicamente a su realización como las sociedades mixtas y las SAR francesas y en las que la participación en el capital del ente autónomo regional resultase relevante. Esta participación y la atribución de una serie de facultades supervisoras evitarían el desorden en la construcción de infraestructuras que puede producirse cuando los entes locales posean un presupuesto dotado de mayor autonomía y los controles estatales resulten menores sobre ayuntamientos y diputaciones. Aunque el encargar a las sociedades de desarrollo o a unas sociedades de ordenación regional -

especializadas de la coordinación y armonización de los proyectos de infraestructura tiene como contrapartida el peligro siempre latente de las actuaciones políticas y de los manejos electorales por parte de las autoridades ejecutivas de la región.

El ejemplo de las sociedades mixtas y de las SAR francesas podría ser seguido después de depurar su funcionamiento de una serie de defectos notables. El más relevante de ellos es su actuación, en la práctica, como entidades administrativas del Estado a pesar de su forma de sociedades anónimas y por tanto su falta de flexibilidad. - Estas mismas características unidas a la gran complejidad de la financiación y el control de sus actividades han dificultado en gran medida la prevista participación de socios privados cuya colaboración con el sector público da nombre a las primeras de las sociedades citadas.

No obstante, los resultados han sido apreciables en muchos de los casos a pesar de las dificultades apuntadas aunque su experiencia no resulte definitiva en ningún sentido.

Este tipo de sociedades podría ser trasladado a España con una adecuada flexibilización y una estrecha conexión con las instancias que lleven a cabo el plan regional.

Una solución alternativa es la creación por parte de la sociedad de desarrollo de entidades filiales contando con la participación de los entes territoriales interesados y los bancos y cajas de ahorro de la zona. Estas sociedades participadas por la entidad de desarrollo pueden constituirse específicamente para la dotación de un tipo de infraestructura en un área determinada y con una duración previamente fijada en sus estatutos. Las filiales así constituidas contarán en todo momento con la asistencia técnica y asesoramiento de la sociedad de desarrollo pero habrían de llevar a cabo su tarea en completa independencia y totalmente centradas en el área geográfica.

fica y la actividad que constituye su objeto social.

Lo que realmente parece no ser operativo es la realización de la planificación y gestión de los programas de construcción de infraestructura por parte del equipo que se hace cargo de la dirección de la sociedad de desarrollo. No solo porque este personal debe ser, por definición, muy reducido sino porque el resto de las tareas en las que se ocupa son fundamentalmente diferentes y un mínimo principio de especialización exige la separación funcional entre los planes y proyectos de promoción empresarial y los de dotación de infraestructura aunque exista siempre una coordinación entre ambas actividades.

La construcción de conglomerados industriales, zonas industriales y áreas industriales se había previsto como función de las sociedades de desarrollo desde que se planteó la fundación de SODIGA dentro de la Gran Area de Expansión Industrial de Galicia y asimismo figura en todos los proyectos de sociedades para el desarrollo industrial regional elaborados con anterioridad a su creación (*).

Se preveía que las SODI deberían tener entre sus cometidos la dotación de suelo industrial para la pequeña y mediana empresa -- combinando el ofrecimiento de las parcelas urbanizadas y dotadas de los servicios básicos con la financiación a medio y largo plazo proporcionada por las mismas sociedades de desarrollo.

La concepción adaptada por estos estudios previos era también la de creación de sociedades filiales especializadas en la construcción de suelo industrial y en las que debían jugar un gran papel las cajas de ahorro. Estas entidades ya habían emprendido en muchos casos la construcción de conglomerados y zonas industriales al menos

(*) J.J. RODRIGUEZ ALCAIDE . Una concepción para la sociedad de desarrollo de Andalucía (Apuntes conceptuales y praxis para la sociedad) Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, agosto 1974

las cajas dotadas de mayores recursos. Pero en general los polígonos promovidos adolecen de una falta de planeación previa que ha hecho - mucho menos eficaz su implantación de lo que pudo haberse logrado.- Este resultado se ha debido a la falta de experiencia de los directivos de las cajas de ahorro en este campo tan específico y tan aleja- do de su actividad propia y a la no realización de estudios exhausti- vos acerca de su viabilidad.

Por ello la colaboración entre las cajas y las sociedades de desarrollo implantadas en cada una de las regiones españolas para la creación de una o varias sociedades que se encarguen de la promo- ción de suelo industrial como única finalidad puede resultar útil. - Además de que permitirá participar en esta actividad a las Cajas que por el volúmen modesto de sus recursos no podían embarcarse por sí - mismas en una operación tan costosa.

Antes de intentar una promoción errática de suelo indus- - trial a lo largo y ancho de la región habrá que tener en cuenta da- - tos objetivos como las tasas de paro existentes en cada una de las - áreas y la voluntad de los habitantes de cada comarca en cuanto al - grado de desarrollo industrial deseado y su composición cualitativa. Una vez conocidos estos datos puede pasarse a la elaboración de un - plan tentativo de asentamientos industriales en el que figure la -- prioridad aproximada de cada uno de ellos. Este plan deberá ser ela- borado en colaboración con los representantes de la programación re- gional en el supuesto que exista en el momento de su elaboración. En el caso de que la programación se aplique posteriormente deberá ser modificado de acuerdo con las directrices emanadas de la Oficina del Plan Regional que tendrán siempre carácter prioritario.

Llegados a este punto parece lógico prever la creación de las sociedades instrumentales que se estimen necesarias según la dis-persión de las zonas geográficas de intervención y la homogeneidad de los cometidos a cubrir.

./..

778.

A partir de este momento la dotación de infraestructura será tarea de las sociedades específicamente creadas con esta finalidad y a las que se ha señalado la promoción de unas áreas concretas, dentro de un plan de reparto sectorial y unas directrices emanadas de la sociedad de desarrollo. Estas sociedades filiales deberán realizar los estudios previos pertinentes en cuanto a los terrenos más adecuados y respecto a la configuración del suelo y de las comunicaciones y los servicios, incentivos y equipamientos que deban dotarse.

La sociedad de desarrollo y el resto de promotores deberán colaborar en la prestación del crédito necesario para la adquisición de este suelo equipado por parte de las empresas medianas y pequeñas utilizando además de los préstamos convencionales, las técnicas del leasing inmobiliario.

La dotación puede tener grados muy diversos que se concretan en la creación de conglomerados o zonas industriales. La diferencia entre conglomerado y zona industrial estriba en el grado de acabado y dotación de infraestructura con que se provee al suelo elegido. La forma del conglomerado, que supone la construcción de naves industriales y todos los servicios e instalaciones anejos, representa unos grados de inversión mucho mayores que los de la zona industrial pero también una modelación mucho más coordinada y voluntarista del crecimiento.

En España hasta ahora los polígonos contruidos han tenido una dotación mínima de servicios, por dificultades tanto del Instituto Nacional de Urbanización como de los entes locales promotores para conseguir la financiación adecuada.

Además y como ha ocurrido en tantas ocasiones no se pudo llegar a una coordinación mínima con la planificación del desarrollo nacional.

./..

Las localizaciones escogidas lo fueron sin criterio objetivo alguno dejándose llevar por presiones de todo tipo. Estas presiones multiplicaron las iniciativas haciéndolas inviables debido a la imposibilidad de poder invertir los recursos necesarios para su puesta en marcha efectiva. No existieron tampoco estudios previos fundados que definieran la conveniencia de implantar cada una de las zonas ni los mínimos contactos necesarios con los pequeños y medianos empresarios de las diferentes áreas.

Además de estos defectos del planteamiento inicial existieron otros en el desarrollo de las iniciativas sobre el terreno entre los cuales el más grave es el de la falta de orientación y asistencia a las empresas susceptibles de implantarse y a las ya establecidas a fin de superar sus dificultades tanto de establecimiento como posteriores (*). Este cometido es uno de los que se esperan de la acción de las sociedades de desarrollo las cuales deberán asesorar a las distintas empresas ubicadas o pendientes de implantarse en los polígonos creados por sus entidades filiales de promoción evitando la proliferación de servicios de asesoramiento individualizados que no podrían ser mantenidos por éstas ni alcanzar una calidad mínima.

El énfasis puesto en los errores cometidos por este tipo de política territorial llevada a cabo en gran medida por el Estado se debe a que ha de partirse de ellos para intentar su superación y evitación por parte de las sociedades de desarrollo.

En relación con las iniciativas llevadas a cabo por la Administración Central y las entidades locales y a las que nos hemos referido para puntualizar el fracaso de muchas de sus promociones una de las soluciones podría ser su adquisición por parte de la sociedad de desarrollo o de sus participadas. Con una gestión más cuidadosa que -

(*) RODRIGUEZ SANCHEZ DE ALVA, A. La función de las zonas industriales en los programas de desarrollo: la experiencia española. Revista de Estudios Regionales, n° 3, enero-junio 1979

completase su equipamiento y reestructurase de nuevo sus posibilidades podría hacer recuperar parte del capital invertido en estas intentonas fallidas de construcción de áreas industriales.

Finalmente debería destacarse que la promoción de suelo industrial no agota las tareas que una sociedad de desarrollo puede llevar a cabo en el terreno de la infraestructura sino que solo representa el primer paso. Tanto si las sociedades de desarrollo regional se hacen cargo de esta labor de dotación como si se constituyen para tal menester otro tipo de entidades, similares a las sociedades mixtas francesas, la construcción de infraestructura abarca muchos otros campos. Y entre estos no solo debe considerarse la infraestructura física sino muy especialmente la denominada social.

Aunque en los ejemplos de referencia se puso énfasis, en una primera etapa, en la creación de zonas industriales, en algunos casos se ha pasado a la construcción de todo el resto de los elementos de la infraestructura física y se inicia la dotación de infraestructura social que aunque ha estado considerada como no prioritaria, hasta la fecha, parece muy relevante en la actualidad de cara al desarrollo.

A caballo entre ambas subclasificaciones y relacionada con las actividades de gestión y asesoramiento se encuentra la lucha contra la contaminación industrial que resulta muy importante en un planteamiento futuro y cuyas instalaciones pueden ser promovidas por la sociedad de desarrollo aunando la voluntad de las distintas empresas instaladas en las distintas áreas industriales.

Este tipo de infraestructura contribuye a retener a los individuos más dotados de capacidad empresarial en el territorio de la región y posibilita la acción de los técnicos de mayor calificación profesional.

En la actualidad las SODI han iniciado esta tarea de dota-

ción de infraestructura aunque sea de una manera tímida y descoordinada. La creación de SIGALSA por parte de SODIGA con el apoyo de las cajas de ahorro de la región gallega es hasta ahora el ejemplo más característico de su intervención en este sector.

La empresa Suelo Industrial de Galicia, S.A. fue creada en 1975 como respuesta a una necesidad de promoción de áreas de implantación industrial que era agudamente sentida en la región gallega. Además de la construcción de polígonos propiamente dichos la empresa se proponía la creación de reservas de suelo industrial y la preparación de parcelas individuales ad hoc para grandes y medianas empresas fuera de las zonas industriales clásicas.

Estas actuaciones se prevé que sean desarrolladas por SIGALSA de una manera descentralizada a través de una serie de empresas filiales en las que participen las autoridades municipales, provinciales y nacionales. El capital de la empresa es de 250 millones de los cuales la sociedad para el desarrollo gallega participa en el 20,5 -- por cien. En las otras regiones no existe ninguna empresa paralela -- aunque debe citarse a la sociedad TERFA promovida por SODIAN y a NAVINTE del grupo de SODICAN que se encargan de la promoción de naves -- industriales.

5. Análisis de la trayectoria de las SODI

El reducido periodo de funcionamiento real de estas entidades no permite un análisis muy profundo de su trayectoria. El intento de comprobar como se han llevado a la práctica los principios que señalaba su articulado tiene que reducirse en la mayoría de los casos a una mera constatación de intenciones y proyectos apenas esbozados. -- Aunque al ocuparnos de SODIGA la experiencia resulte más dilatada -- poco es muy revelador su examen debido a que esta sociedad estuvo sometida a una especie de hibernación hasta su reforma que tuvo lugar --

a la vez que se ponían en marcha de manera efectiva el resto de las SO
DI, en 1977.

En un principio las SODI trataron de ocultar cualquier dato referente a sus actividades y resultados con un celo digno de ser empleado en su propia actuación. Recientemente el cambio político ha -- obligado al INI a modificar su falta de transparencia y a ofrecer una serie de datos a la opinión pública sobre su actividad, de la que forman parte integrante las sociedades para el desarrollo industrial regional.

Si suponemos unos criterios contables depurados dentro del -- subjetivismo inherente a toda valoración, podemos describir la trayectoria de los resultados de las SODI como de un progresivo paso desde -- unas cifras negativas en algunos casos muy cuantiosas a la situación -- actual de beneficios generalizados aunque muy reducidos y en algunos -- casos solo testimoniales (*).

La escasa cuantía de estos resultados teniendo en cuenta los capitales manejados se deben en su práctica totalidad al contrapeso de las pérdidas experimentadas por la Cartera de Valores en la que se integran las participaciones tomadas por estas sociedades. En general -- las empresas participadas no tienen unos resultados muy favorables y -- pasan por graves dificultades resultando problemáticas las posibilidades de un saneamiento financiero futuro (**).

Aparte de la falta de unos cuidadosos estudios previos que -- tales elecciones implican se manifiestan una serie de preferencias ha-

(*) INI. Dirección de Desarrollo Industrial. Las Sociedades para el -- Desarrollo Industrial Regional: Evaluación y futuro. Las jornadas socioeconómicas de las Comunidades Autónomas. Sevilla, abril 1980 y SODI Boletín Informativo n° 1 y 2 Madrid, enero 1980 y marzo 1981.

(**) J.R. CUADRADO ROURA. Sociedades de Desarrollo Regional con participación pública: el caso español, incluido en la obra "La empresa pública española: Estudios". Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980

cia las empresas a reestructurar o de viabilidad económica no demasiado clara que resultan preocupantes. A ello habría que añadir las incorporaciones de empresas en crisis que les han sido impuestas por el Estado vía INI y a las que no han podido oponerse por su dependencia jerárquica respecto a este organismo.

A estas pérdidas habría que sumar unos gastos generales que pueden calificarse de excesivos dada la actividad llevada a cabo por estas sociedades. Dentro de este capítulo destacan los costes de personal que resultan de una plantilla elevada que va de 15 empleados en la menos dotada hasta la treintena en la de mayor nómina.

Los ingresos presentes provienen de los préstamos a las sociedades participadas y de los depósitos colocados en los bancos aprovechando la libertad de intereses de que gozan como intermediarios financieros debiéndose en gran parte a este capítulo el superavit actual.

A partir de 1978 la actividad de asistencia financiera por medio de préstamos se ha ido incrementando convirtiéndose en una fuente de beneficios que aunque no compensa totalmente las pérdidas debidas a la toma de participaciones al menos reduce su alcance.

Esta nueva orientación parece imponerse como la esencia de la reciente filosofía de las SODI y puede constituirse en la clave de su actuación futura en relación con la pequeña y mediana empresa regional obteniendo a la vez el equilibrio interno de su estructura financiera. Como dijimos tal orientación debería ser mantenida en sus justos límites para que no se conviertan estas sociedades en unos intermediarios financieros más, disfrutando de un estatuto privilegiado.

Hasta finales de 1980 fueron invertidos alrededor de 4.400 millones de pesetas en las cuatro regiones donde se enclavan las SODI.

El 52 % de este importe fue dedicado a las participaciones accionarias y el 48 % a la concesión de préstamos a las empresas participadas.

La distribución regional de esta inversión se ha repartido - así: Andalucía (SODIAN): 1.828 millones, Canarias (SODICAN): 658 millones, Extremadura (SODIEX): 1.001 millones y Galicia (SODIGA): 877 millones (*).

Este reparto resulta muy significativo puesto que la mayor cuota se ha destinado a la región más extensa y el resto está más o menos adaptado a las superficies respectivas. Resulta sorprendente sin embargo que la aportación de SODIGA sea una de las más reducidas a pesar de que esta sociedad lleva una andadura mucho más dilatada que el resto de las entidades consideradas.

El porcentaje de participación medio es muy variado siendo - el global del 16 % aunque llegue en la Sociedad extremeña al 28 % como indicio de una capacidad empresarial más escasa en la región y por tanto de una menor colaboración de los grupos promotores.

De la más de 150 empresas participadas por las SODI a finales 1980 la mayor parte se sitúan en el sector primario. A continuación se encuentra la industria metalmecánica y la relacionada con el sector de la construcción. Con una importancia mucho menor, que en ocasiones roza lo anecdótico, se sitúan el sector servicios, la industria química y el sector de papel y artes gráficas, la industria de transformados de la madera y los sectores textil, cuero y confección.

El criterio seguido por las SODI para realizar estas intervenciones ha sido lograr una mayor presencia en el sector primario que resulta el más importante en las regiones en las que están actualmente

(*) INI. Las sociedades para el desarrollo regional: evolución y futuro, op. cit. y SODI nº 2, op. cit.

implantadas las SODI. Se ha intentado incidir en sectores intensivos - de mano de obra con escaso nivel tecnológico y cierta tradición en sus zonas de actuación para tratar de paliar el paro existente en ellas.

Esta especialización que perpetúa la distribución sectorial preexistente puede ser en cierto modo eficaz para combatir el paro y - utilizar preferentemente las materias primas propias de cada región pero a largo plazo resulta poco innovadora para unas sociedades que deben suponer un cambio en la dinámica productiva regional dirigiéndola hacia industrias de punta que supongan un impulso más que proporcional a la inversión realizada y que puedan ir transformando el marco productivo regional. Estos criterios parecen haberse cambiado recientemente, al menos sobre el papel.

Aproximadamente las tres cuartas partes de las empresas participadas por las SODI son de nueva creación destacando entre ellas -- las pertenecientes al sector alimentario y las industrias de transformados metálicos.

Para comprobar la contribución al desarrollo de las regiones donde se enclavan las SODI aparte de la inversión realizada directamente y de la inducida debemos referirnos al número de empleos directos - generados a través de estas empresas. Según los datos suministrados -- por el INI el empleo global directo en empresas del grupo SODI representaba en 31-12-81 alrededor de nueve mil quinientos puestos de trabajo de los cuales algo menos de un tercio pertenecían a industrias mecánicas e inmediatamente después se situaban los relacionados con el sector primario. Hay que tener en cuenta que 1.000 puestos de trabajo incluidos en el sector de industrias mecánicas corresponden a grandes empresas en las que SODIGA participa con el tope mínimo del 5 %. Además de la cifra total de empleo generado debe ser ajustada teniendo en -- cuenta que incluye los empleos que las empresas habían provisto con anterioridad a la participación de la sociedad de desarrollo correspondiente. No existen datos sobre los empleos creados realmente a partir

de la intervención de las SODI desde su creación pero tratando de hacer una estimación generosa podrían reducirse a unos 3.500 puestos de trabajo. Esta cifra no admite comparación con las necesidades de las regiones correspondientes y sitúa en su contexto a las SODI.

Al observar la participación de cada una de las sociedades de desarrollo en estos resultados globales se observa de nuevo el - gran dinamismo de la entidad andaluza (SODIAN) y la esclerotización - de SODIGA la cual ha producido menos empleos contando con siete años más de funcionamiento en su haber.

Los resultados de la contribución de estas entidades a la - lucha contra el paro señalados como uno de los "baremos importantes - para juzgar las posibles operaciones de las SODI" por el propio INI - han sido muy modestos a pesar de haber sacrificado las intervenciones en empresas de alta tecnología a este objetivo prioritario (*).

Aparte de la cohesión de grupo que tienen estas empresas al pertenecer todas ellas al holding INI y poseer por tanto una cierta - coordinación y unos asesoramientos compartidos facilitados por la Dirección de Desarrollo Regional de este organismo cuentan entre sus últimos proyectos con la realización de empresas comunes. La primera de estas iniciativas es una empresa de comercialización de rocas ornamentales aprovechando la circunstancia de que tanto SODIGA como SODICAN y SODIEX tienen participaciones en empresas extractoras de granitos.- El capital social de la comercializadora está formado por las tres SODI y las empresas participadas del sector planeándose su actuación a nivel interregional.

La actividad de asistencia técnica tampoco parece haberse - desarrollado de forma relevante hasta la fecha aunque parece abrirse paso un nuevo criterio. Este tipo de tareas que como hemos señalado -

(*) INI. Datos, dilemas para una política , , , , op. cit.

./..

787.

resultan básicas para apoyar la actuación financiera de las SODI ha sido escasamente instrumentada hasta la fecha. SODIEX ha creado una sociedad de estudios dedicada a la iniciativas extremeñas junto con las Diputaciones, Cajas de Ahorro y la Junta Regional y otra dedicada a la prospección de los posibles yacimientos mineros de la región aunque no pueda hablarse de su trayectoria y realizaciones debido al escaso tiempo transcurrido desde su puesta en marcha. También la sociedad extremeña está tratando de establecer un Departamento de Control, Seguimiento y Asesoramiento a las empresas participadas.

SODIGA por su parte está iniciando una tímida labor de intermediación entre los empresarios de la región gallega y las Cajas de Ahorro que forma parte de su accionariado en cuanto a la consecución de ciertos créditos y avales a favor de aquéllos. SODIAN ha promovido la puesta en marcha de una empresa auditora ante la falta de estos servicios en su zona de actuación.

Las SODI han tratado de racionalizar de algún modo sus previsiones para no actuar descoordinadamente emprendiendo iniciativas aisladas que supongan solo un tejer y destejer de actuaciones inconexas. Para ello estas sociedades han tratado de elaborar un "plan de actuaciones" que comprenda una serie de indicaciones de validez plurianual. Estos planes suelen contener unas descripciones de la estructura de la economía de la zona comparándola con la del Estado y unos criterios de selección de los sectores prioritarios a desarrollar. Una vez elegidos los campos de actuación se destacan las actividades concretas a estudiar y promover. Junto a las indicaciones de los proyectos se anotan los recursos de que puede disponer la sociedad de desarrollo para llevarlos a cabo.

Estos planes de actuaciones se van adaptando cada año a las características de la coyuntura regional y podrían ser muy útiles si realmente profundizasen en las posibilidades existentes y en los pro--

./..

yectos a realizar al menos mientras no sean elaborados los Planes de Desarrollo Regionales que serán la norma definitiva a seguir por parte de estas sociedades de desarrollo como guías de su actividad. En la actualidad los planes de actuaciones se limitan a recoger un catálogo de buenos consejos y pautas generales intercambiables para cualquier sociedad de escasa significación concreta.

La trayectoria futura de las SODI a la que vamos a referirnos más ampliamente con posterioridad depende de una serie de factores exógenos que pueden favorecer o dificultar su actuación como la existencia de empresarios dispuestos a colaborar en los proyectos de estas sociedades pero también y fundamentalmente de la actuación de ellas mismas y en la situación actual de las verdaderas intenciones que abrigue el INI respecto a su potenciación y al papel que les asigne dentro de su estrategia futura. Debe recordarse, a este respecto, que el holding estatal está viviendo unos momentos de crisis de los que es una muestra su reciente división entre las empresas de hidrocarburos que son las que obtienen beneficios que se constituyen en el Instituto Nacional de Hidrocarburos y el resto de las participadas que siguen perteneciendo al INI y acumulando pérdidas.

De todas formas diremos que las previsiones inmediatas contemplaban la captación de un alto porcentaje de recursos ajenos posible por primera vez gracias a la computabilidad de las obligaciones emitidas por las SODI.

Las actividades a realizar con base a estos fondos previstos sugieren un peso excesivo de los apoyos crediticios respecto a la toma de participaciones en empresas lo cual puede suponer una desviación respecto a su verdaderas finalidades de promoción empresarial y debería ser examinado con mayor detalle puesto que esta decantación hacia actividades más rentables se va haciendo mayor cada año y puede a la larga desfigurar su cometido.

Parece que va a dotarse de Sociedades para el Desarrollo Industrial Regional a todos los territorios cuya renta esté por debajo de la media nacional iniciándole las aportaciones del Estado en función inversa a los indicadores socioeconómicos de las regiones respectivas. Siguiendo este criterio el Consejo de Ministros aprobó en octubre de 1980 la creación de la Sociedad para el Desarrollo Industrial de Castilla-León (SODICAL) cuya puesta en marcha se ha pospuesto hasta la aprobación del nuevo estatuto fiscal para estas sociedades que se encuentra en proyecto. Además se hallan en fase de negociación las pertenecientes a Castilla-La Mancha (SODICAMAN), Aragón (SODIAR), Murcia (SODIMUR) y Rioja (SODIRIOJA).

6. Las sociedades de desarrollo de carácter privado

Las entidades financieras de desarrollo no tienen por qué ser de naturaleza total o mayoritariamente pública en todos los casos. Existen en la práctica de estas entidades extendidas en los diversos niveles y ámbitos geográficos instituciones de carácter privado que cumplen, a veces, con mayor éxito las funciones de promoción y desarrollo que constituyen su objetivo.

En principio resulta obvio constatar que para que una empresa de naturaleza privada pueda llevar a cabo una tarea determinada y sobrevivir a su realización es necesario que pueda obtenerse de ella una rentabilidad mínima que cubra al menos los costes de funcionamiento. Esta rentabilidad debe ser obtenida también en las inversiones -- realizadas para la promoción del desarrollo puesto que su presencia -- supone, además, la asignación eficiente de unos recursos que, por definición, siempre resultan escasos.

Existen muchas inversiones posibles, tanto respecto a empresas ya promovidas como en fase de proyecto, a las que los intermediarios financieros clásicos no conceden la atención necesaria por moti-

vos estructurales de inadecuación de hábitos y de mercados pero que son perfectamente rentables y por tanto atendibles, desde el punto - de vista de una entidad privada.

En otros casos es la falta de capacidad empresarial promotora o la inexistencia de las actividades denominadas de preinversión (estudio de proyectos, comprobación de su rendimiento y viabilidad, etc.) que son necesarias como paso previo, las que impiden - la puesta en marcha de iniciativas que podrían ser totalmente válidas para ser emprendidas bajo el criterio de beneficio.

Este tipo de obstáculos son los que deben ser vencidos -- por las entidades de desarrollo privadas las cuales a la vez que obtienen una cierta rentabilidad por los capitales invertidos realizan una labor de remoción de los obstáculos que se oponen al crecimiento tanto con medios financieros como empresariales y de asistencia técnica. Esta característica de apoyo a fines de naturaleza pública hace que a pesar de su carácter privado estas entidades hayan sido protegidas por la Administración de una manera más o menos intensa en la mayoría de los países mediante exenciones fiscales, garantías, donaciones de los fondos, bonificaciones, etc.

En el derecho comparado el ejemplo más claro de sociedades de desarrollo regional privadas es el de las SDR francesas en cuyo capital no interviene el sector público. Estas sociedades conservan de su naturaleza privada las motivaciones respecto a la obtención - de beneficios pero tanto por la protección recibida por parte de la Administración (exenciones fiscales, garantías del dividendo y de - los empréstitos emitidos, etc.) como por las contrapartidas de control que estos privilegios conllevan, su actuación se diferencia po - co de las entidades de carácter público.

En un buen número de regiones italianas conviven las sociedades de desarrollo públicas con las privadas sin apenas diferen -

cias en cuanto a tratamiento por parte de los poderes públicos respecto a privilegios o facilidades pues ni unas ni otras gozan de ninguna exención ni garantía y su comportamiento es sensiblemente semejante.

La existencia de estos dos tipos de entidades en un mismo espacio regional provocó en un principio una competencia tan desfavorable para las entidades como para el desarrollo regional en sí mismo. Finalmente se ha llegado a un reparto de tareas en el que las financieras privadas se ocupan de la promoción de empresas directamente productivas mediante la participación minoritaria mientras que las públicas se centran en la dotación de infraestructura y en la colaboración estrecha con el plan regional.

Así pues existen dos tipos de entidades financieras privadas en Europa, el que supone una gran protección y un control estrecho (modelo francés) y el que surge dentro de las leyes de la libre empresa sin ningún apoyo especial (modelo italiano).

La idea de creación de estas sociedades privadas de desarrollo ha surgido muy recientemente, en el ámbito del Estado español y su diseño y puesta en marcha se encuentra en la mayoría de los casos en estado de tentativa o en un estadio inicial.

La toma de conciencia acerca de la profundidad de las desigualdades en el reparto de la actividad económica en la geografía del Estado y la constatación de las posibilidades de desarrollo que tienen cada una de las regiones y nacionalidades como unidades en sí mismas hace que los planteamientos de promoción del territorio se hayan empezado a vislumbrar en los últimos tiempos con una óptica distinta. Esta nueva visión de los problemas planteados sobre un espacio dado y el acercamiento a las verdaderas dimensiones del atraso y la disfuncionalidad del crecimiento de muchas de las regiones españolas hace patente con toda su crudeza y sin paliativos algo que los logros aparentes del desarrollo sectorial producido en la etapa anterior ha-

bían mantenido enmascarado.

A estas reflexiones habría que añadir la certidumbre de que el desarrollo de los últimos años pudo hacerse de una manera armónica sin que se hubiesen exacerbado los desequilibrios hasta límites irreversibles en muchos casos. Esta agravación de las desigualdades iniciales no fue atajada por el gran número de medidas adoptadas e instrumentos parciales y dispersos que la Administración trató de aplicar al mismo tiempo y que no pasaron de ser un cierto simulacro de política territorial que no regional.

Ya nos hemos referido a que los medios financieros existentes en el país no han representado nunca una posibilidad clara de intervenir en favor del desarrollo regional sino más bien su actuación se demostraba como perturbadora de los fines perseguidos por las regiones rezagadas. La banca privada no ha tenido en cuenta ningún criterio locacional para realizar sus inversiones sino su rentabilidad y especialmente el apoyo y servicio a sus grupos de empresas. Las cajas de ahorros han estado lastradas por la dotación de sus coeficientes, por una inercia de decenios de conservadurismo y por la falta de experiencia respecto a la inversión. Los bancos industriales tampoco han utilizado criterios claros de promoción regional por su escasa atención a las pequeñas y medianas empresas, sus conexiones con la banca mixta y su atención exclusiva a los grupos con los que se hallaban ligados. El crédito oficial, aparte de su pequeño volumen, se ha aplicado únicamente como apoyo al desarrollo sectorial y a las grandes empresas protegidas. Tanto las Bolsas de valores estrechas y raquíticas como el acceso a los mercados internacionales de capital han sido solo utilizables por las grandes empresas de dimensión nacional.

Ante este panorama el ahorro de la propia región ha huido hacia otras guiado no solamente por criterios de rentabilidad y seguridad sino por la carencia de los cauces adecuados para su inversión sobre el lugar de captación.

Además de esta falta de capitales que resulta relevante en sí misma no ha existido ningún mecanismo que propiciase el desarrollo de la capacidad empresarial ni que resultase en un apoyo a la gestión por medio de asesoramientos técnicos y administrativos.

La experiencia decepcionante del pasado y la sensación de inutilidad de todas las medidas parciales y de los instrumentos de financiación existentes han hecho a ciertos grupos, interesados en la promoción de la región en la que viven, buscar un instrumento de carácter global y específicamente dedicado a esta tarea del desarrollo como un objetivo concreto y como resultado más o menos previsible de una serie de finalidades distintas que pueden favorecer o impedir su consecución.

Las entidades financieras de desarrollo regional instrumentadas con mejor o peor fortuna en algunos países de Europa parecían ser, en este contexto, sino la panacea que resolviese todos los problemas al menos un instrumento útil para trabajar de forma específica en favor del desarrollo de las regiones facilitando los ingredientes necesarios para colmar las carencias existentes en cada una de las zonas.

La fórmula de constitución de estas entidades con características más o menos similares y adoptando estructuras diversas según el grado de crecimiento y el entorno geográfico está extendida por todo el mundo en forma de bancos de desarrollo y sus resultados, dentro de las limitaciones con que se han encontrado en cada país, han resultado en conjunto favorables.

Las primeras iniciativas de creación de las sociedades de desarrollo privadas no han partido en la mayoría de los casos de círculos empresariales sino de grupos relacionados con las entidades financieras y sobre todo afines a los centros de estudios de carácter superior o universitario aunque después hayan colaborado o estén interesa-

dos en colaborar tanto los empresarios como los intermediarios financieros clásicos.

La constitución de las Sociedades para el Desarrollo Industrial Regional de carácter público con la serie de trabas de todo tipo que supone este carácter, agravado por la dependencia del INI, y su limitación a una serie de regiones concretas, han planteado la alternativa de fundar unas sociedades privadas que puedan salvar esos inconvenientes y que se adapten fielmente a las circunstancias de cada región. Además de que la empresa privada aunque resulte más difícil su trayectoria inicial tiene la ventaja de ser más adaptable a los cambios coyunturales y su finalidad irrenunciable de obtener una rentabilidad adecuada a los capitales invertidos la libra de una serie de presiones y tentaciones políticas que pueden llegar a ser muy comprometidas para las SODI cualquiera que resulte su articulación posterior.

A pesar de todos los esfuerzos realizados por los directivos de la SODI para desmentir las expectativas de los empresarios en cuanto que estas sociedades no son instituciones de caridad ni hospitales de empresas, la imagen de las ayudas y subvenciones y de la falta de un rigor auténtico al exigir responsabilidades continua pendiente sobre estas entidades.

Pero aun resulta de mayor gravedad el prejuicio, más o menos consciente, de que la participación de una sociedad pública en el capital de una empresa constituye un seguro a todo riesgo y que las consideraciones de orden social que comprometen a la Administración en una iniciativa harán que se realice siempre un salvamento en última instancia utilizando para ello los recursos necesarios, cualquiera que sea su cuantía y a cargo del contribuyente.

Por mucho que se esfuercen los gerentes de estas entidades públicas en presentar una imagen competitiva y a pesar de la forma -

adoptada de sociedades anónimas y de las cautelas respecto a la toma de participaciones mayoritarias los administrados siempre ven a la Administración detrás de estas sociedades. Esta circunstancia hace que los proyectos y las sugerencias presentadas se vean deformadas en cierto modo por esa idea pertinaz subyacente en todos los planteamientos.

Por otra parte las presiones de todo tipo tienen una cabida mayor en las sociedades públicas a pesar de las precauciones y las cautelas legislativas que se tomen para evitarlo porque la guía del beneficio con el que pueden rechazarse de plano estas posibles interferencias no tiene un valor tan universal sino que está condicionada por otros principios en estas entidades.

La constitución en forma de sociedad anónima tampoco libra de estos inconvenientes a las entidades de desarrollo públicas como no evitó la ausencia de un comportamiento flexible y racionalizado de las entidades oficiales de crédito existentes con anterioridad. Además resulta muy difícil que los mecanismos de control de los administradores de la sociedad que no funcionan en la práctica tampoco en las sociedades privadas tengan un cometido útil y real en este tipo de empresas.

Estos inconvenientes encontrados tanto en la fórmula de las sociedades de desarrollo públicas en general como en la concreta instrumentación en España de estas entidades, entre las que destaca el tener un objetivo limitado al sector secundario han hecho que se trate de complementar la labor de estas entidades con otras de carácter privado.

No obstante el planteamiento inicial de las sociedades de desarrollo privadas ya mostraba las dificultades que representa el obtener el capital necesario para su instrumentación dadas las especiales características de su objeto social.

El problema más importante era el conseguir disminuir el período de tiempo que tardan en madurar los rendimientos en unas entidades que iban a tener como actividad principal la participación en empresas, para poder lograr los recursos dispuestos a comprometerse en su fundación.

En el caso, que parece que será el más frecuente, de promoción ex novo de una empresa por parte de la sociedad en colaboración con otros inversores, el período de tiempo hasta que se obtenga una rentabilidad inicial puede ser muy dilatado. El dividendo aún se retrasa más y suele ser bastante inferior al rendimiento obtenido por la empresa puesto que debe detraerse de aquél una parte sustancial para reservas. La verdadera rentabilidad de la inversión en participaciones solo se obtiene una vez que la empresa ha madurado y que las condiciones del entorno económico permiten su enajenación.

En las empresas ya creadas a las que la sociedad trata de remodelar y potenciar con su participación ocurrirán unas situaciones semejantes y la rentabilidad se diferirá hasta la enajenación de las acciones una vez sea posible este desenlace.

Las corrientes de pensamiento que están en la base de estas sociedades de desarrollo y que han propiciado su creación coinciden en estos planteamientos y problemas. Pero a partir de aquí y en el momento en que se buscan las soluciones que hagan viable su funcionamiento los pareceres difieren notablemente. Las opiniones que se han expuesto sobre el particular pueden reducirse a dos enfoques característicos, según las ayudas solicitadas: régimen de protección específica y régimen de igualdad con otras sociedades.

Según el primero, del que nos ocuparemos más ampliamente con posterioridad pues parece el más extendido entre los diversos grupos promotores, las sociedades de desarrollo deberían estar protegidas en todas sus actuaciones por la Administración. Esta idea proviene del

ejemplo y la práctica de las SDR francesas y exige una cierta supeditación de la actividad de las sociedades al Estado a cambio de una serie de exenciones y bonificaciones que abarcan todas sus operaciones activas y pasivas. Tales beneficios se justifican también por la índole de servicio público que corresponde a la tarea que desarrollan estas sociedades.

La tendencia hacia un régimen de igualdad con el resto de las empresas de la región postula solamente un tratamiento fiscal que evite la doble imposición tal como lo han obtenido anteriormente las sociedades y fondos de inversión. Deberán aprovecharse todos los incentivos que concedan tanto el Estado como los entes autónomos pero en igualdad de condiciones con el resto de las entidades de la región y sin ningún tratamiento especial discriminatorio.

Los partidarios de esta solución que implica mantener libre de adherencias estatutarias, que se estiman perjudiciales, el modelo de libre empresa proyectan activar los ingresos de las otras actividades para cubrir el bache de rentabilidad que se produce inevitablemente en estas sociedades, al menos en los primeros ejercicios. Las tareas de asistencia técnica y de gestión, en sus múltiples facetas, pueden aparte de resultar muy útiles para las empresas del entorno, tanto participadas como no participadas rendir unos beneficios apreciables y servir a aquel propósito. En los casos en que la sociedad de desarrollo se limite a un estudio de preinversión para determinar cual es la entidad asesora más adecuada para encararse con el problema, también percibirá una cierta comisión por estos servicios.

La actividad de apoyo crediticio es la que sin embargo ha dado unos rendimientos mayores a las entidades de carácter semejante implantadas en otros países. En este aspecto, la sociedad de desarrollo privada puede hacer de intermediario entre las entidades crediticias y el mercado de capitales, por un lado y las pequeñas y medianas empresas por otro. Mediante la emisión de préstamos colectivos, la to

ma de préstamos de los bancos y cajas tanto de la región y del resto - del Estado como del extranjero, la sociedad podrá llenar las lagunas - existentes que no permiten el acceso a ciertas empresas al sistema cre - diticio y obtener un diferencial entre los tipos activos y pasivos - - aplicados.

Relacionadas con esta actividad crediticia y con la de ges-- tión están las nuevas técnicas que pueden ser desarrolladas por la so - ciedad (factoring, leasing, comercial paper). La prestación de garan-- tías que es otra de las actividades proyectadas puede combinarse con - la búsqueda del prestamista adecuado y la realización de los contactos previos necesarios entre éste y la empresa beneficiaria (operaciones - intercompany).

Cualquiera de las dos tendencias apuntadas puede ser articu-- lada en el futuro pues como veremos no existe un marco legal que regu-- le en la actualidad el regimen de las sociedades privadas de desarro-- llo. La legislación puede decantarse hacia uno u otro lado aunque pare - ce que, tomará partido por la tendencia de protección y concesión de - un estatuto privilegiado. Hasta donde alcancen estos privilegios y la posibilidad de que se deformen los criterios contundentes y claros de la rentabilidad, es algo que dependerá tanto de esta normativa futura - como de la propia práctica subsiguiente de las sociedades de desarro-- llo privadas.

El encaje de estas sociedades privadas con las públicas exis - tentes en la actualidad y las que se crearán en el futuro se muestra - problemático y podría dar lugar a conflictos de competencias como los que se produjeron en Italia. En este país tuvo lugar una lucha de am-- bos tipos de entidades compitiendo en los mismos proyectos e iniciati-- vas hasta que las funciones de unas y otras se diferenciaron claramen - te especializándose en tareas distintas.

En España parece colegirse que los dos tipos de entidades --

van a tener idénticas actividades y funciones con lo que es posible que existan fricciones entre ellas. En principio el campo del desarrollo a realizar y de los proyectos e iniciativas a promocionar es tan inmenso que parece haber sitio sobrado para cualquier entidad. Pero si no existe una colaboración, al menos tácita, entre los dos tipos de sociedades de desarrollo, en cuanto a no interferirse en sus actuaciones, el problema puede llegar a ser preocupante.

a) La ausencia de marco legal.

A pesar de la falta de una normativa expresa y definida que se ocupara, en el ordenamiento jurídico español, de las sociedades privadas de desarrollo regional en los últimos años se han ido creando una serie de entidades de promoción con un carácter afín en cierto modo al de aquéllas. Muchas de estas sociedades eran filiales de bancos especializados en las tomas de participación mientras en otras respondían al tipo de compañía holding y han promocionado una serie de empresas para que posteriormente formasen parte de un grupo aunque sin un marco territorial específico.

Pero también con el carácter preciso de sociedades de desarrollo regional, han surgido recientemente una serie de iniciativas de distinta estructura y situadas preferentemente en las regiones más desarrolladas que son las que no cubren las sociedades públicas creadas hasta la fecha (*). Resulta curioso constatar que se da aquí el mismo fenómeno que en Italia donde las sociedades privadas de desarrollo solo fueron promovidas en las regiones más adelantadas y donde su funcionamiento ha sido un factor correlativo al grado de desarrollo de la región.

(*) A este respecto existe una excepción representada por la Sociedad Andaluza de Servicios y Estudios con sede en Andalucía al igual que SO DIAN. En lo sucesivo vamos a utilizar en gran medida las aportaciones realizadas a las Ias. Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas. Sevilla, abril 1980 por Alberto Abad (Las Sociedades privadas de desarrollo regional en España. La necesidad de impulsarlas definitivamente) y por Adolfo Martos Hinojosa (Las sociedades de desarrollo regional privadas. Un instrumento necesario en el desarrollo regional andaluz).

./..

800.

El Real Decreto-Ley n° 18 de 8 de octubre de 1976 autorizaba al Gobierno para regular por Decreto el contenido, funciones y régimen fiscal y financiero de las sociedades constituidas o que se constituyan para acelerar la política de desarrollo y en este ámbito estaban comprendidas tanto las sociedades públicas como las privadas. Estas últimas aún no han sido reguladas pero la autorización sigue vigente y pueden serlo en cualquier momento.

Pero aunque no ha existido una regulación legal estas sociedades se han ido constituyendo de acuerdo con el régimen general marcado por la Ley de Sociedades Anónimas que como es obvio no pone ningún obstáculo a ese tipo de actividad.

Como en tantas otras ocasiones ha sido la normativa fiscal - la que ha ido por delante de la ley ordinaria señalando de soslayo una serie de características que deberían cumplir estas sociedades para obtener unas posibles desgravaciones.

La primera mención referente a estas entidades se encuentra en la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades. En el capítulo IV Base Imponible dentro del artículo 13 sobre partidas deducibles, su apartado "0" se refiere a "las cantidades donadas o - - aportadas a entidades privadas de promoción industrial, cuya actuación se limite a aquellas regiones de nivel de renta por habitante inferior a la media nacional y en los términos que reglamentariamente se determinan".

El capítulo VI, artículo 26, apartado 8 vuelve a mencionar - estas sociedades asimilándolas al régimen de los Bancos Industriales - para las deducciones de las cuotas del impuesto sobre sociedades por - los incrementos obtenidos en la enajenación de acciones de empresas -- donde participen. La norma concreta aplicable adopta la siguiente redacción: "Lo dispuesto en el apartado anterior será igualmente aplicable a aquellas sociedades que tengan por objeto exclusivo la promoción

./..

./..

801.

o fomento de empresas mediante participación temporal en su capital".

Estas referencias pueden llevarnos a una serie de conclusiones como la previsión de que las facilidades fiscales solo se concierne a las sociedades creadas en las regiones de renta inferior a la media con lo que coincidirán en las mismas áreas que las Sociedades de Desarrollo Regional públicas. Además se deja entrever la creación de sociedades de promoción de carácter general o sectorial al lado de las regionales.

Por otra parte el Real Decreto 306/1979 de 29 de diciembre - por el que se regula el régimen fiscal de la inversión empresarial, establece en su sección 6a el régimen de las sociedades de promoción de empresas a efectos de deducción de las inversiones. Esta disposición supone una definición indirecta de las sociedades privadas de desarrollo regional.

El artículo 76 de este Real Decreto se refiere a las deducciones que antes hemos anotado respecto al Impuesto de Sociedades y señala los requisitos de estas entidades de promoción para calificarlas como tales:

1º Que su objeto social exclusivo consista en la promoción o fomento de empresas.

2º Que se efectúen exclusivamente las siguientes operaciones: 2.1. suscripción de acciones o participaciones de sociedades que no coticen en Bolsa; 2.2. Adquisición por compra de tales títulos; 2.3. Suscripción de títulos de renta fija emitidos por estas sociedades o concesión de créditos a las mismas; 2.4. Prestación de servicios de asesoramiento, asistencia técnica, etc.

Además se exige una cierta composición del activo el cual se configura de la manera siguiente: 50 % como mínimo en participaciones

./..

superiores al 10 % del capital de las sociedades, 15 % en títulos de -
renta fija o créditos y hasta un 35 % en caja, cuentas corrientes, de-
pósitos, etc. o en acciones de sociedades de cotización calificada en
Bolsa.

Se establece el requisito de que el precio de adquisición de
las acciones no podrá superar el nominal y otra serie de condiciones -
para obtener la deducción concedida por la ley.

En esta legislación se recogen de forma indirecta las activi-
dades típicas de las sociedades de desarrollo privadas con una serie -
de limitaciones semejantes a las establecidas para las sociedades pú-
blicas como la de no poder efectuar préstamos más que a las empresas -
participadas.

La composición del Activo exigida es, por otra parte, inadecuada puesto que al proponerse que la mitad al menos sean participaciones en empresas la rentabilidad se ve lógicamente diferida con lo que indirectamente se limita a estas sociedades el uso de su capital propio. La proporción de tesorería es también excesiva puesto que se trata de un activo estéril cuyo coste pesa sobre los resultados de la sociedad. Estos criterios de seguridad extrema son contrarios al logro de una rentabilidad suficiente para que la sociedad de desarrollo pueda tomar recursos ajenos los cuales deben ser retribuidos adecuadamente para que sea posible su captación.

Sería deseable que fuesen reguladas estas sociedades en todos sus extremos y posibilidades configurándolas como un nuevo tipo de intermediario financiero con lo cual se conseguiría un marco legal estable y una seguridad jurídica de la que carecen en la actualidad. El régimen de protección fiscal debería completarse rectificando los defectos apuntados y añadiendo una nueva serie de exenciones en el caso de que se adopte el modelo de mayor protección y apoyo por parte de la Administración inspirado en el ejemplo francés.

b) Los recursos y las posibilidades de intervención

En espera de una legislación específica que regule a las entidades de desarrollo regional privadas debemos guiarnos por las características de las sociedades existentes señalando que en éstas, debido a su reciente implantación, muchas de las afirmaciones no pasan de ser proyectos aun no realizados y ni siquiera iniciados y que deben tomarse casi exclusivamente como declaraciones de intenciones a llevar a cabo en el futuro.

El capital ha comenzado siendo muy pequeño tanto por las propias dificultades de su obtención como ante las incertidumbres provocadas por una regulación que se cree próxima y que se espera que exija unos capitales mínimos. Pero en todas las sociedades se prevén unas ampliaciones que fijan el umbral de los quinientos a mil millones de pesetas como cifra idónea para poder tener algún peso en las regiones en las que se ubican y para lograr la posibilidad de cotizar en Bolsa que otorgaría a los títulos una liquidez muy útil para facilitar su suscripción. Recordemos que esta última cantidad es la cifra de capital escriturada por las Sociedades de Desarrollo Industrial Regional en sus comienzos.

El accionariado de estas sociedades adopta una estructura típica en la que podemos distinguir tres grupos de partícipes. El primer bloque está constituido por las entidades financieras tanto las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito, por su particular arraigo local, como los bancos privados que tratan de demostrar así su preocupación por las regiones donde drenan parte de sus recursos. En este grupo también podrían incluirse en el futuro las entidades de seguros y capitalización que en Italia han contribuido al capital de las sociedades financieras tanto públicas como privadas en porcentajes considerables.

El segundo grupo es el que podríamos calificar de empresa--

./..

804.

rial y está formado por empresas o empresarios individuales mientras -- que el tercero lo componen particulares que contribuyen así a la promoción de un desarrollo que va a beneficiarles directamente al realizar -- en su propio entorno geográfico y vivencial.

Se supone que en el futuro podrían participar también las entidades representativas regionales y locales en una cuantía muy pequeña pero que les permitiera estar presentes en las decisiones concretas y -- conocer las directrices adoptadas por la sociedad de desarrollo privada.

Los recursos ajenos pueden ser obtenidos, bien a través de la emisión de obligaciones, bien por medio de la toma de préstamos de las entidades financieras que forman parte de la sociedad, de otras entidades ubicadas en la región o en el Estado y de los mercados financieros extranjeros.

Las sociedades de desarrollo privadas existentes están tratando de obtener que se permita la computabilidad de las obligaciones emitidas en el coeficiente de inversión de las cajas de ahorro al igual -- que se ha autorizado para las SODI. También podrían primarse con algún tipo de desgravación fiscal y con la garantía del Estado o del Ente -- Autonomo correspondiente.

Por otra parte, para obtener préstamos es necesario que la sociedad de desarrollo pueda ofrecer unos tipos de interés pasivos al menos próximos a los de mercado. Para que esto sea factible, sus operaciones de crédito deben ser escogidas de tal manera que puedan cubrir estos costes y un diferencial suficiente de tal manera que sea factible -- hacer frente a las cargas de funcionamiento de la sociedad de desarrollo privada. En los primeros años y hasta que comiencen a ser enajenadas las participaciones en las empresas promovidas o relanzadas, el grueso de los beneficios de la sociedad dependerá de esta actividad de préstamo.

./..

./..

La participación en el capital de estas sociedades de los grupos bancarios tiene el grave peligro de que el excesivo porcentaje de dominio de alguno de ellos pueda convertirlas en un elemento más de sus respectivos holdings. En esta situación, que debe ser evitada en la futura normativa, el grupo bancario usaría a la sociedad de desarrollo como un elemento más de su estrategia desvirtuando así la naturaleza y características de estas entidades y aprovechándose de las posibles ventajas concedidas por la Administración.

Las intervenciones de las sociedades privadas en favor de las regiones adoptan una serie de facetas que coinciden con las clásicas de las entidades de desarrollo de cualquier ámbito y asimismo con las sociedades públicas aunque existan diferencias de énfasis entre una y otra fórmula respecto a cada una de las actividades concretas realizadas. Podemos resumirlas en tres grupos: participación en el capital de las empresas, ayuda financiera y tareas de asesoramiento técnico.

La promoción de las empresas va unida a una cuota de participación que debe ser en la mayoría de los casos minoritaria para que no quede directamente implicada la sociedad en la gestión diaria de la empresa. A la vez deben ser lo suficientemente importantes para justificar los estudios previos y el seguimiento que debe realizarse en la sociedad participada. Ha de evitarse en lo posible la situación de llegar a una participación simbólica en una gran cantidad de empresas que no tenga ninguna operatividad para éstas ni para la región a la que se quiere promocionar.

La actividad de participación en empresas tiene el inconveniente de su rentabilidad diferida hasta que las circunstancias hagan posible la enajenación de las acciones con una plusvalía mínima. Las sociedades participadas, aunque cuenten con una tasa de rentabilidad interna alta, tienen una serie de obligaciones tanto legales como guiadas por los principios de la buena administración que les fuerzan a dotar una serie de reservas con lo cual los dividendos son de pequeña cuantía y

./..

nunca suficientes para lograr una rentabilidad normal del capital invertido.

Se prevé que la rotación de las participaciones debe ser lo más ágil posible para que los fondos vuelvan a ser empleados de nuevo en otras promociones y la labor sea más eficaz a partir de los capitales disponibles.

Las ayudas financieras tratan de promocionar recursos ajenos a las empresas que no les son suministrados por los intermediarios financieros existentes que no se adaptan a sus necesidades en cuanto a los plazos o las condiciones de los préstamos. En otros casos esta carencia se produce por la falta de atención de las entidades de crédito tradicionales a la pequeña y mediana empresa que forma el núcleo fundamental de actuación de las sociedades de desarrollo.

La prestación de ayuda financiera a las empresas está relacionada con las tareas de intermediación y canalización de los recursos de distinta procedencia. Estos fondos pueden provenir del Estado, de los Entes autonómicos y de entidades internacionales como el Banco Mundial o la Corporación Financiera Internacional y en el futuro, del Mercado Común. Ya hemos visto que en las normas fiscales se exige una participación previa que estimamos debería ser renovada en el futuro para las sociedades con finalidad regional aunque con carácter flexible.

La asistencia técnica y de gestión no se limita a la ayuda en la obtención de préstamos sino que abarca todos los aspectos de la gestión empresarial. Una tarea tan amplia no puede ser desarrollada sin embargo por el reducido personal con que se han proyectado estas entidades. La asistencia técnica administrativa y organizativa precisa para su prestación, de manera útil y actualizada, una serie numerosa de especialistas cuya formación y dotación de medios auxiliares no resulta posible por parte de la sociedad de desarrollo que además gravaría con ello sus costes de una manera insoportable para su presupuesto. Se impone, -

./..

pues, en este campo la colaboración con los grupos de consulting ya --
 existentes, los gabinetes interdisciplinarios, los centros de informa--
 ción y documentación las sociedades de estudios de mercados y todas --
 las organizaciones conexas a las que se encargarán tanto los estudios
 previos para los proyectos a emprender por la sociedad de desarrollo --
 como las consultas propuestas por las empresas de la región a la socie--
 dad y que por su índole complicada o de carácter especializado no pue--
 dan ser resueltas directamente por ésta. En estos casos la sociedad de
 desarrollo adopta un papel de mediación y canalización de la asisten--
 cia técnica discriminando, según su experiencia y según el sector de --
 que se trate, hasta hallar el consultor más adecuado.

Cuando no existan este tipo de asesorías, la sociedad puede --
 contribuir a su fundación por medio de su apoyo moral y de la partici--
 pación minoritaria en el capital, cuando resulte preciso. La colabora--
 ción entre estas empresas y las sociedades de desarrollo puede ser muy
 fructífera en cuanto que los asesores den a conocer a sus clientes las
 posibilidades de las entidades privadas de desarrollo y éstas los em--
 pleen como auxiliares de su labor de asistencia técnica.

Solo en el caso de que las consultas respecto a un determina--
 do aspecto fueran muy repetidas y su continuidad y volúmen lo exigie--
 sen podría pensarse en la prestación de un servicio de asesoramiento --
 específico por parte de la propia sociedad. Aunque, quizás, en este ca--
 so sería más adecuada la creación de un centro asesor independiente. --
 con una organización de medios autónoma, para no interferir en los come--
 tidos exclusivos de la sociedad de desarrollo.

Las aspiraciones y peticiones de la mayoría de las socieda--
 des existentes siguen el modelo francés tratando de conseguir un status
 paralelo. Quizas esto se deba a que las SDR son las sociedades privadas
 de más experiencia y mejores resultados económicos y también a la falta
 de información sobre las sociedades de carácter privado existentes en --
 Italia y que, como hemos visto, tienen un régimen variado pero en todo --

caso menos condicionado por los poderes públicos. El elegir un modelo -- basado en la experiencia francesa implica la exclusividad regional, la existencia de un Comisario del Gobierno Central y el sometimiento a un plan de actuación contratado con el Gobierno recibiendo a cambio de una serie de privilegios y subvenciones.

Aunque los dirigentes de estas sociedades tratan de obviar -- las características más intervencionistas del esquema, no cabe duda de que el modelo elegido condicionará el futuro de las sociedades limitando sus actividades y sujetándolas a una dependencia innecesaria y quizás contraproducente para sus objetivos. Además esta supeditación no resulta indispensable contando con la existencia de sociedades regionales de desarrollo públicas que van a obtener estas ventajas a cambio de la pesada carga y la rigidez operativa que supone el sometimiento más estricto a los futuros programas de desarrollo regional y de su consideración parapública en todos los aspectos de sus relaciones con los empresarios de la región.

En definitiva se solicita la concesión de un estatuto privilegiado por parte de las autoridades económicas a cambio de que la sociedad se comprometa a seguir un plan concreto de actuación que sería propuesto, en principio, por la entidad pero que podría ser modificado sustancialmente por las autoridades de quienes dependiese su aprobación.

El estatuto contendría una serie de exenciones fiscales y el compromiso de garantizar tanto un dividendo para los accionistas en los primeros ejercicios como la cancelación de los empréstitos emitidos por la sociedad. Además se contemplarían una serie de bonificaciones en los tipos de interés en base a la relevancia social de algunos de sus cometidos.

Como contrapartida a estas ventajas las sociedades se comprometerían a seguir el plan citado en el que se cumplirían como objetivos una serie de funciones que son en cierto modo responsabilidad de la ad-

./..

809.

ministración: empleo, ayuda a la exportación, formación profesional, --
etc.

Esta solución supone una vía intermedia entre la empresa privada y la pública porque se trata de una sociedad de mayoría privada pero protegida y arropada en todas sus actividades por los poderes públicos. La configuración mixta descrita podría representar hasta cierto punto la no estatalización y burocratización de las empresas en que interviniese al encuadrarse su actuación dentro de las normas de libre mercado, mucho más claramente que las financieras públicas. Pero, por otra parte, debe tenerse en cuenta que aunque su sometimiento a la ley del beneficio aclararía los términos para los posibles recurrentes a su ayuda dejando sentado que no se trata de recibir donativos ni dotaciones gratuitas de capital, la maraña de incentivos, bonificaciones y desgravaciones solicitados podría confundir un tanto los criterios y las situaciones, incluso para sus propios administradores

Por otra parte no todos los grupos promotores desean el régimen de protección y relativa mediatización esbozado. Existen algunos que prefieren el sometimiento a las condiciones de la libre competencia y la flexibilidad y libertad de acción que tal estructura lleva aparejada. Detrás de este planteamiento está la creencia de que las actividades a emprender por la sociedad de desarrollo son perfectamente rentables aunque no hayan sido atendidas hasta ahora por las entidades financieras existentes por una serie compleja de causas diversas y por las inadaptaciones de su estructura.

Estos razonamientos parecen ser aún más adecuados si se piensa en el deseo manifestado reiteradamente por los poderes públicos españoles de reducir paulatinamente los circuitos financieros privilegiados y en el principio constitucional de construir una economía de mercado eliminando los aparatos ortopédicos que han axfisiado su correcto crecimiento en el pasado.

./..

La creación de sociedades de desarrollo regional privadas en España tropieza con una serie de inconvenientes tanto por parte de la normativa legal que no es ni siquiera neutral, al no prever un régimen fiscal que excluya la doble imposición, como por parte de los posibles grupos promotores que no tienen tampoco una idea clara acerca de sus propios propósitos y que corren el peligro de alentar iniciativas no suficientemente maduras y estudiadas para que resulten eficaces.

Al igual que razonábamos respecto al caso de Italia debería aprovecharse la autorización legislativa existente para elaborar una normativa marco que encuadrara tanto a las sociedades públicas como a las privadas y que señalase el papel que cada una debe jugar en el desarrollo de las regiones sin inútiles duplicaciones ni interferencias perturbadoras. En esta normativa podrían definirse tanto las ventajas y privilegios que se otorgan a las sociedades de desarrollo privadas como su contrapartida de obligaciones a cumplir de cara al desarrollo regional. Esta normativa podría ser más o menos intervencionista según el modelo de reglamentación que se elija como más idóneo.

Para los que creen en la supremacía de la empresa privada, a la hora de desarrollar cualquier actividad económica y desconfían de los remedios administrativos usados profusamente en los años pasados con tan escasos resultados positivos, la idea de creación de las sociedades de desarrollo privadas puede parecerles un instrumento de trabajo útil cuya eficacia dependerá del contenido que tanto los posibles promotores como el legislador sepan dotarles en su configuración definitiva.

7. El proyecto de sociedades públicas de desarrollo de ámbito provincial.

La tardanza en la articulación real de las sociedades para el desarrollo industrial regional públicas junto con las limitaciones

./..

de estas entidades en su régimen operativo y en su capital han llevado a que se plantee la creación de sociedades de desarrollo regional provinciales. El hecho de reducir el ámbito de estos organismos a un nivel inferior al regional no es insólito y podemos citar ejemplos tanto en Bélgica respecto a las intermunicipales de desarrollo como en Italia donde se creó una sociedad provincial ante la negativa de instrumentar una entidad de ámbito regional.

Desde el momento en que la provincia es un ente público territorial definido y reconocido por la Constitución que se administra a través de las Diputaciones Provinciales es posible la concepción de las sociedades provinciales de desarrollo regional a través del ente provincial por sí mismo o formadas por la asociación de municipios. Estas entidades tienen una serie de razones objetivas para su creación al menos en las regiones más extensas donde las sociedades de desarrollo regional a pesar de todos sus esfuerzos no pueden estar presentes en cada uno de los espacios de que se compone la región tanto por su limitado staff de personal como por sus recursos, que resultan escasos para hacer frente a todos los compromisos. Además de que existen regiones donde por estar muy retrasados los mecanismos de obtención de la autonomía, por tratarse de áreas indecisas o por considerarse que se ha llegado a un grado de crecimiento superior a la media nacional tardarán aún un período de tiempo no previsible en dotarse de sociedades de desarrollo de ámbito regional.

En estos casos se ha estimado que las provincias podrían constituir su propia sociedad de desarrollo que sería susceptible de realizar una útil labor previa de desbroce y de iniciación de las tareas que competen a este tipo de entidades de cara a la promoción del desarrollo.

El encuadramiento de estas sociedades con las de ámbito regional puede entenderse en una doble vertiente. En las regiones en las que actualmente no existe sociedad de desarrollo pública a nivel de to

./..

do el territorio la creación en una o más de sus provincias constitutivas de sociedades de promoción de este ámbito institucional pueden ser un anticipo de la futura entidad regional. Actuando en este sentido -- puede evitarse el perder un tiempo precioso hasta que cuaje definitivamente la iniciativa de fundar una sociedad regional y a la vez que se atiende a la necesidad de comenzar a actuar lo más rápida y pragmáticamente posible.

Por otro lado una vez creada la sociedad regional o en las regiones en que existe y en las que podrían promoverse sociedades provinciales éstas habrían de funcionar con algún tipo de asociación o -- participación de la regional. Algunos servicios como los de asesora-- miento técnico y estudio de proyectos en su fase más avanzada deberían atribuirse a la organización capitaneada por la sociedad regional pero -- las tareas de toma de participaciones y créditos podrían ser desempeñados perfectamente por las sociedades provinciales. También podrían encargarse de llevar a cabo los trabajos de infraestructura como las SEM francesas y las IDE belgas.

Este tipo de organización supondría que la sociedad regional de desarrollo sería la coordinadora de las provinciales e intervendría directamente solo en aquellos proyectos y empresas que por su trascendencia y volumen afectasen a toda la región además de las tareas de -- asesoramiento que, como hemos repetido reiteradamente, resultan las -- más eficaces e innovadoras de la actuación de estas entidades. La financiación y promoción de la pequeña y mediana empresa que sigue siendo la tarea prioritaria de las entidades financieras de desarrollo podría ser realizada en muchos casos de manera eficaz por la sociedad de desarrollo provincial.

El emplear un marco tan desprestigiado en España cara a la -- autonomía como el provincial puede parecer inadecuado debido a la carga emotiva que arrastra, por causa de su utilización por la administración centralista anterior de la que fue instrumento básico. En muchas de las

regiones se clama por la desaparición de la provincia sustituida por una unidad geográfica menor pero de carácter más homogéneo, la comarca. Es cierto que esta nueva organización institucional parece más adecuada pero encierra el peligro de incrementar la centralización regional al no existir el escalón intermedio de la provincia.

De todas formas es dable pensar en la posibilidad de que existan sociedades de desarrollo adaptadas a las comarcas tal como las que se han creado por ejemplo en Bélgica denominadas Intermunicipales de Desarrollo en aquellas regiones en las que se opte por la supresión definitiva de la provincia como ente local administrativo.

Existe una propuesta de creación de sociedades de desarrollo de las Diputaciones Provinciales Españolas elaborada por una empresa privada de asesoramiento y enviada a estas entidades para su consideración. Este proyecto lleva anejo un borrador aproximativo de la ley que debería promulgarse para hacer posible la creación de las sociedades propuestas.

Este borrador sigue la redacción de los reales decretos -- que hicieron surgir las SODI en sus líneas generales, aunque introduce una serie de modificaciones que podemos comentar de forma superficial. La reforma de las SODI que debe ser amplia y profunda también incidirán en este proyecto, en el caso de llevarse a cabo.

El papel mayoritario reservado al Instituto Nacional de Industria en las Sociedades para el desarrollo industrial regional se otorgaría aquí a las Diputaciones provinciales o cabildos insulares. También se prevé la posible participación de la iniciativa privada en el capital aunque de forma minoritaria.

Entre las finalidades propuestas se introduce como objetivo de la promoción de inversión y de la toma de participación en el capital de las empresas la eliminación del desempleo provincial. Por

otra parte desaparecen los topes a esta participación en empresas que puede llegar a ser del cien por cien subsistiendo únicamente la limitación del quince por ciento de los recursos de la sociedad de desarrollo para invertir en una sola participación.

Entre los recursos ajenos existe la novedad de hacer que los préstamos otorgados por las Cajas de ahorros a las sociedades de desarrollo o a las empresas en las que éstas participen, sean computables directamente en su coeficiente de inversión regional.

También se arbitra una apelación al mercado de capitales en forma de empréstitos en moneda nacional o extranjera para invertir su importe como capital en las respectivas sociedades con una cuantía máxima por diputación de quinientos millones de pesetas cada año durante seis periodos anuales. El riesgo de cambio que puedan presentar los préstamos obtenidos de los mercados exteriores sería subvencionados por el Estado con cargo a dotaciones presupuestarias.

Aparte de los beneficios concedidos a las sociedades provinciales se proyectan una serie de ventajas para las empresas promovidas por aquéllas y en las que la entidad de desarrollo tenga una participación mínima del 25 por ciento de su capital. Se prevé para ellas una subvención del plan de inversión del 20 por ciento y una dotación del crédito oficial del 60 por ciento del citado plan una vez sea aprobado por el Ministerio de Economía. En el aspecto fiscal existiría una bonificación del 95 por ciento del Impuesto General sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados en cuanto a la constitución, aumento y disminución de capital, prórroga, transformación, modificación y disolución así como las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles.

Entre las innovaciones que se desprenden de la formulación del proyecto, puede citarse la de ampliación de su campo del sector industrial a todos los sectores económicos. Esta ampliación resulta nece-

saría también en las actuales sociedades para el desarrollo industrial regional que deben convertirse, como hemos argumentado, en sociedades de desarrollo regional.

La mención que se hace de la lucha prioritaria contra el paro resulta asimismo una novedad, aunque todo proceso de desarrollo tiende a aumentar al máximo las personas ocupadas. Pero también es cierto que esta alusión directa al desempleo provincial puede poner un énfasis mayor en la aplicación de técnicas y en la preparación de proyectos con una relación de trabajo/capital favorable al primer factor.

La posibilidad de que participen en el capital socios privados resulta una ventaja virtual porque solo en el caso de una marcha adecuada de la sociedad respecto a su rentabilidad, durante un largo periodo de tiempo, podrá llevar al público a suscribir las sucesivas ampliaciones realizadas.

La idea, aún en embrión, de constituir unas sociedades públicas de desarrollo de ámbito provincial ha surgido por tres causas distintas. La primera es la falta de extensión de las sociedades públicas regionales a una serie de zonas del territorio español. La segunda puede describirse como la falta de adecuación de las SODI en algunos aspectos de su cometido. Finalmente, se trataría de la excesiva extensión y necesidades de algunas regiones respecto a las posibilidades de sociedades para el desarrollo industrial regional creadas en su ámbito que harían útil una repartición de las tareas entre varias entidades de ámbito menor.

Además podría pensarse en la solución alternativa de encargarse de la dotación de infraestructura básica en el ámbito provincial al igual que las Sociedades Intermunicipales existentes en Bélgica.

La suerte final de las sociedades provinciales dependerá de que se estime útil su existencia definitiva como colaboradoras descen-

tralizadas de las entidades de carácter regional, al servicio de las provincias y las comarcas.

8. Perspectiva y futuro de las sociedades de desarrollo regional en España.

La introducción de las sociedades de desarrollo regional de carácter público en España ha adoptado unas características tales de inoportunidad, indeterminación e inadecuación que debe plantearse como -- primera premisa si las entidades existentes serán capaces de asimilar -- las profundas reformas necesarias para su puesta a punto o si deberá re plantearse de nuevo la dotación de verdaderas sociedades de desarrollo a las regiones españolas.

Desde el escaso acierto en la elección de la denominación con que iban a ser designadas hasta el ambicioso esquematismo de su reglamentación legislativa, sin el desarrollo de los mecanismos enunciados ni la dotación paralela de los medios precisos para alcanzar los fines propuestos, todo refleja el apresuramiento de su instrumentación. Esta improvisación es mucho menos admisible teniendo en cuenta el retraso con que fueron creadas en España y por tanto la oportunidad de haber realizado un estudio exhaustivo acerca de las entidades del mismo carácter -- cuya experiencia en otros países de Europa podía haber evitado muchos -- de los errores iniciales, posteriormente corregidos por aquéllas.

La única explicación para este planteamiento irreflexivo es -- su consideración de cortina de humo ante las reclamaciones de las regiones menos favorecidas para demostrarles que la Administración Central -- se ocupaba de su desarrollo. Ante estos efectos de imagen, anunciados a bombo y platillo, la configuración eficaz y operativa de unas entidades que debían enfrentarse a una dura tarea era, sin duda, secundaria.

A lo largo de la exposición anterior ha podido comprobarse --

respecto a unos y otros aspectos que si las SODI deben sobrevivir y -- prestar un servicio útil a las comunidades regionales deben ser profun-- damente remodeladas y encajadas en un lugar concreto dentro del siste-- ma financiero estatal y regional.

Tanto las sociedades de desarrollo de carácter privado como el intento de creación de las sociedades de ámbito provincial han sur-- gido tratando de paliar las deficiencias de concepción y de actuación de las sociedades de desarrollo públicas. A pesar de todo y aunque las sociedades de carácter público sean replanteadas y funcionen de manera convincente y eficaz no se puede prescindir de todas aquellas iniciati-- vas que, dentro del sector privado y con un marco definido de ventajas y obligaciones, quieran aportar su contribución al desarrollo regional.

Para llevar a cabo estos propósitos deberá elaborarse una -- ley marco que sin los apresuramientos de siempre y tras un estudio pro-- fundo de cada uno de los aspectos que inciden en su configuración re-- glamente en general la normativa aplicable deslindando los campos y -- las atribuciones entre sociedades públicas y privadas, desarrollando -- las funciones de cada una y coordinando su acción tanto entre sí como con el resto del sistema financiero. Para ello deberá partirse de un -- estudio completo de los ejemplos ofrecidos por otras sociedades análo-- gas y de la experiencia acumulada por aquellas en algunos de los aspec-- tos que deben ser regulados sin echar en saco roto la propia trayecto-- ria de las SODI que a pesar de su corta duración resulta en algunos ca-- sos muy reveladora.

La creación de estas nuevas sociedades de desarrollo regio-- nal deberá realizarse en un corto intervalo de tiempo y ser extensiva a todas las regiones y nacionalidades del Estado pues como hemos afir-- mado en numerosas ocasiones son necesarias tanto en las zonas más atra-- sadas como en las relativamente desarrolladas. La promulgación de una ley cuadro en la que se den unas líneas maestras para mantener la homo-- geneidad de estas sociedades se hace cada día más necesaria ante la --

previsible proliferación de distintos tipos de sociedades de desarrollo creadas por los entes regionales y provinciales y por diferentes grupos privados cada una con una ordenación jurídica diferente.

Esta homogeneidad básica hará que, sin menoscabo de la independencia de cada una de las sociedades de desarrollo y su adaptación cuidadosa a la región en la que se encuadra, formen un grupo financiero coherente que logre un prestigio y un peso ante las autoridades regionales y centrales y ante el resto de los intermediarios financieros.

Esta conciencia de grupo y su reconocimiento dentro del sistema hará que las posibilidades de mediatización por parte de unos u otros entes u organismos quede muy disminuida y que se pueda llegar a una coordinación eficaz que en el futuro posibilite incluso transferencias y préstamos en favor de las situadas en las regiones menos favorecidas desde las más desarrolladas.

Sentadas estas ideas previas de carácter general recogeremos una serie de sugerencias diseminadas en los diferentes aspectos tratados intentando coordinarlas y concretar su alcance y contenido para su posible estudio e inclusión en el nuevo marco que debe ser objeto de regulación legal.

En primer lugar debe desaparecer o quedar reducida a una participación simbólica la presencia en el capital de las SODI, del Instituto Nacional de Industria. Ya nos hemos referido, en el transcurso de este trabajo, a la nefasta influencia que la imagen pasada y presente de esta entidad pública puede proyectar sobre la actividad de las sociedades de desarrollo tanto a nivel de ineficacia y burocratización como de servicio a intereses privilegiados, no siempre acordes con el bien común de los administrados. Por otra parte la aureola del INI de subvenciones encubiertas y de sostenimiento de empresas inviables no resulta una tarjeta de presentación recomendable de cara a la formulación de proyectos razonables y rentables por parte de los empresarios

regionales con los que deben colaborar las SODI y mucho menos para el resto de socios que comparten la propiedad de estas entidades con el holding estatal.

Aún en el supuesto de la idoneidad del INI y de que este organismo pudiese presentar una historia pulcra y cuidada de servicio al país como un todo y a cada una de sus nacionalidades y regiones su presencia resultaría inadecuada igualmente, puesto que se trata de un instrumento de la Administración Central que no puede ostentar el control en unas entidades que se pretenden, por constitución y por vocación, como genéricamente regionales.

El problema de sustitución del INI al frente de las sociedades de desarrollo regional que debe acompañar su salida con la desaparición del apelativo "industrial" para ampliar su acción a todos los sectores económicos resulta muy arduo y de su solución depende en gran parte el futuro de estas sociedades. A primera vista parece que debería ser el ente regional quien tomara el relevo del Instituto pero esta solución que parece lógica en principio, no está exenta de graves inconvenientes. La dependencia jerárquica por parte de los gestores de la sociedad respecto a los órganos regionales posibilita la utilización de aquélla con fines políticos y electoralistas y para el salvamento de empresas inviables a la vez que facilita la promoción de iniciativas injustificables, debido a las presiones de los distintos grupos económicos.

La mayoría del capital no debería estar en manos de ninguna entidad concreta sino que parece que lo más adecuado es su diversificación entre el mayor número posible de accionistas. Estos podrían ser aparte del ente regional en una posición minoritaria, las cajas de ahorro, las cooperativas de crédito, las entidades bancarias, las empresas de seguros y los particulares con especial referencia a los empresarios. La tendencia a dar una posición mayoritaria a las cajas de ahorros configurando a las sociedades de desarrollo como departa-

mentos de inversión del conjunto de cajas regionales tampoco parece -
acertada puesto que deberían estar representados todos los intermedia
rios financieros de la región junto con los entes regionales y loca--
les y también los particulares. Estos últimos solo adquirirán accio--
nes en la sociedad de desarrollo en el caso de que ésta sepa mantener
una trayectoria equilibrada y unos resultados positivos con lo que su
presencia tiene una importancia paradigmática como reflejo de una buena
gestión.

Al configurar de esta manera el accionariado de las sociedades
de desarrollo públicas se las privatiza en cierta manera y resulta
difícil el distinguirlas de las privadas. Las diferencias estribarían
en la participación del ente regional que en las denominadas públicas
será importante aunque minoritaria y en las privadas tendrá un
carácter simbólico o no existirá.

En cambio las sociedades públicas parece que tendrán una
protección mayor en cuanto a garantías, bonificaciones y exenciones a
la vez que unas obligaciones más gravosas, dada su condición directa -
de servicio público.

Estas mayores cargas se concretarán en una conexión más acusada
con los planes de desarrollo regionales y un mayor control de --
los parlamentos autonómicos respecto a su actividad.

Este control se deberá llevar a cabo teniendo en cuenta la
adecuación de sus tareas con respecto a las directrices emanadas de -
los cuerpos legislativos regionales pero con la flexibilidad suficiente
para que se mantenga la independencia de los gestores respecto a -
los detalles concretos pactados y los proyectos elegidos. En cambio -
no parece aconsejable la idea de que exista un control continuo por -
parte de un Comisario nombrado por la región puesto que las experiencias
existentes de cariz similar han conducido al entorpecimiento del
funcionamiento de la sociedad de desarrollo sin que se haya incremen-

tado apreciablemente la eficacia del control.

Las sociedades de carácter privado, aparte del control realizado por sus propios accionistas, deberán someterse a la supervisión de las autoridades regionales para probar que cumplen unos fines determinados genéricamente y relacionados con el desarrollo regional a cambio de la protección que les sea otorgada. En caso de que no los lleven a cabo se le retirarían todos los privilegios.

Tanto las sociedades financieras regionales públicas como las privadas deben regirse en todo momento por la lógica del beneficio. En el caso de las financieras privadas no hace falta insistir demasiado en ello pues en tal condición estriba su propia supervivencia aunque no resulte todo tan sencillo, tal como se muestra en el ejemplo italiano respecto a las sociedades de esta naturaleza. En las sociedades de carácter público debe insistirse más en este criterio debido a que las ayudas de todo tipo recibidas y la colaboración más estrecha con la planificación regional pueden enmascarar esta necesidad.

En ambos tipos de entidades debe rechazarse el salvamento y reestructuración de las empresas inviables y adoptarse solo aquellos proyectos que con sus posibilidades y rendimiento demuestren ser realmente eficientes. Este rechazo resulta en ocasiones muy difícil de llevar a buen término debido a las presiones a que se ven sometidas las sociedades de desarrollo por parte de las autoridades y que responden a motivos socioeconómicos. A pesar de tales dificultades ha de intentarse en todas las ocasiones puesto que de su no aceptación depende la supervivencia y utilidad de la sociedad de desarrollo.

Respecto al capital, una vez comentadas las alternativas en cuanto al carácter de los socios que han de realizar su aportación, debemos resaltar que para ser eficaz debe servir de base para obtener una cantidad mucho mayor de recursos ajenos para que las sociedades de desarrollo no se conviertan en unos simples "fondos" de escasa vir-

tualidad sino que sean auténticos intermediarios financieros. De todas maneras la dotación de capital debe ser importante pues de ello depende la amplitud de la toma de participaciones y la posibilidad de captación de recursos ajenos a los que sirve de garantía. Hay que tener en cuenta que las posibilidades de este tipo de entidades para lograr una acción impulsora que ponga en marcha el proceso de desarrollo son mucho mayores si se cuenta con unos recursos de un volumen considerable. En el caso de que se las dote escasamente de recursos propios y no se favorezca su acceso a los fondos ajenos serán relativamente desaprovechados estos recursos puesto que no llegarán a suponer una masa crítica para cebar la bomba del subdesarrollo. Esta disminución de efectividad de los fondos siempre escasos con que se cuenta en las regiones, no debería ser tolerada y por lo tanto habrá de optar de manera tentativa por la consecución de ese volumen mínimo, que no puede ser conocido de forma apriorística, pero que debería ser aproximado a toda costa.

La captación de fondos ajenos debería basarse fundamentalmente en la emisión de obligaciones a tipos de mercado aunque también pueden recibirse préstamos de otras entidades financieras.

La utilización de los circuitos privilegiados contribuyendo a engrosar su volumen resulta escasamente admisible en una época en -- que se trata de reducir su ámbito. Aunque en el caso de las sociedades de desarrollo la utilización de estos fondos en condiciones privilegiadas sea más justificable que en otros muchos casos en los que se han -- empleado profusamente, esta solución debe ser transitoria y únicamente válida mientras se pone en marcha un aceptable mercado de valores de -- renta fija.

Los préstamos otorgados por otros intermediarios financieros deben serlo también a tipos de mercado sin que tengan que ser protegidos por coeficientes de regulación especial.

La previsión de las subvenciones del Estado para restablecer

el equilibrio financiero y en su caso las que podrían preverse por parte de los entes representativos regionales debe ser eliminada del Estatuto básico de las sociedades de desarrollo. Su presencia representa una tentación permanente para los gestores y para los que se relacionan con la sociedad de desarrollo de no exigir una racionalidad depurada en el planteamiento de los proyectos ni una economicidad segura en las empresas a promover o relanzar.

En el aspecto de las funciones encomendadas a las sociedades de desarrollo regional debe partirse de unos supuestos realistas y gradualistas en el que se tenga en cuenta lo que realmente pueden llevar a cabo y de que no se deben suscitar falsas esperanzas que posteriormente representen un grave obstáculo para su actuación.

Respecto a las relaciones entre las sociedades públicas de desarrollo con la planificación regional que constituye uno de los puntos más conflictivos de su tratamiento diremos que puede resolverse -- con una coordinación dentro de la independencia. La sociedad de desarrollo regional colaborará con la oficina del plan de manera estrecha pero independiente y en una dinámica de acción-retroacción en cuanto -- que asesorará a los planificadores para preparar los programas, aportando su experiencia respecto a los distintos sectores económicos. Una -- vez elaborada la planificación, las directrices contenidas en ella serán la guía para la actuación de la sociedad y en base a su adecuación podrá ser juzgada su eficacia. La existencia de estas indicaciones de carácter general servirá para que la sociedad de desarrollo no dispense su acción en actividades inconexas sino que se ocupe de proyectos integrados, debidamente conectados con la planificación regional.

Para que se lleve a cabo una adaptación a los problemas de cada región y aún dentro de cada una de las zonas integrantes de aquélla el abanico sectorial debe ser abierto a todas las actividades. Así lo exige también la colaboración con la planificación regional a la -- que nos hemos referido y que se extiende a todos los sectores.

Respecto a la toma de participaciones que debe mantenerse - como una de las tareas clave de las sociedades de desarrollo diremos que más que las cautelas sobre los porcentajes de participación que - pueden no resultar adecuadas en ciertos casos y que nada garantizan, - la futura regulación debe poner el énfasis en la viabilidad de los -- proyectos elegidos. La participación aunque sea minoritaria, si se adop- tan iniciativas no rentables, resulta siempre inadmisibles además de -- que los compromisos socioeconómicos implicados pueden llevar a la so- ciedad a tener que soportar su salvamento y reestructuración.

Las tomas de participaciones en las empresas deben instru-- mentarse tras un minucioso estudio de las posibilidades de éstas y de los sectores en los que se encuadran pero esta información inicial - no basta, puesto que deberá realizarse un seguimiento periódico de la sociedad participada para lo cual debe preverse un acceso directo a - todos los datos e informaciones contables.

La intermediación crediticia debe liberarse de la necesidad de una previa participación a la vez que se arbitran unas cautelas pa- ra que la actividad de las sociedades de desarrollo no bascule excesi- vamente hacia el campo del crédito descuidando sus otras actividades. Esta prevención, que podría cifrarse en la fijación de un tope máximo para el crédito, tiene como base la mayor rentabilidad de esta actua-- ción y sobre todo la recuperación más rápida de los fondos invertidos que resulta muy atractiva para las sociedades de desarrollo pero pue- de desviar su trayectoria de servicio al crecimiento de la región.

La asistencia técnica, administrativa y organizativa debe - convertirse en el aglutinante de la actuación de las sociedades de -- desarrollo regional tanto públicas como privadas. Esta función consti- tuye el carácter diferencial de las entidades de desarrollo a todos - los niveles y es la principal justificación para la institución de un nuevo tipo de intermediario financiero. La posible ventaja de estas - sociedades sobre otras entidades de crédito consiste en que parten de

un conocimiento de las deficiencias existentes en su zona de actuación y tratan de paliarlas introduciendo todos los ingredientes necesarios para que cristalice el proceso de desarrollo. Entre estos ingredientes está el asesoramiento en todos los campos y actividades debido especialmente a la falta de formación de los empresarios locales y a la incapacidad de acceso de la pequeña y mediana empresa a los conocimientos de vanguardia.

Esta asistencia no debe quedarse en formulaciones programáticas sino que el futuro texto legal que organice a las sociedades de desarrollo debe articular su prestación utilizando para ello los centros de estudios y documentación preexistentes y los departamentos de investigación de las Universidades. Dado que se trata de un servicio público, el Estado o la Comunidad Autónoma correspondiente, deberán proveer total o parcialmente a su mantenimiento.

La tarea de construcción de infraestructura que en muchas sociedades de desarrollo regional está ausente y que no parece resultar muy adecuada, a juzgar por la experiencia de las entidades de este tipo que la han adoptado, podría ser llevada a cabo por medio de instituciones del tipo de las Sociedades de Economía Mixta y de las Sociedades de Ordenación Regional francesas o bien directamente por las Comunidades Autónomas y el Estado.

En el caso de que se encargue de su dotación a las SODI, estas entidades deberán constituir para tal fin sociedades filiales participadas por los entes locales encuadrados en su zona de actuación. Por otra parte las instituciones que se hagan cargo de esta actividad deberán incluir en sus funciones todos los tipos de infraestructura, sin limitarse a la dotación de áreas industriales.

En la actualidad la cohesión entre las distintas sociedades para el desarrollo industrial regional está asegurada vía INI-Dirección de Desarrollo Regional y reforzada por la identidad de Estatutos

./..

entre todas las entidades, que las configuran con la misma estructura y funciones.

En los últimos tiempos se ha decidido incrementar esta solidaridad mediante la creación de empresas comunes entre dos SODI y previendo la evacuación de consultas previas antes de implantar en una región un proyecto que pudiera ser competitivo con otro del grupo instalado en una región diferente.

La solidaridad va a manifestarse además en la creación de -- una imagen común y la manifestación de opiniones homogéneas ante pro--blemas concretos. En el terreno de los hechos se prevé la creación de un banco de datos y proyectos común y la posibilidad de intercambio de equipos, personas, informaciones y experiencias entre las SODI en función de las necesidades de las mismas.

En el futuro, cuando el INI ya no se halle presente mayoritariamente en el capital de estas sociedades, la solidaridad mecánica actual debería transformarse sin llegar a desaparecer haciendo posible - el intercambio de ideas y personas e incluso, en una situación ideal, el traspaso de fondos entre las zonas más favorecidas y las menos desarro--lladas.

Esta cohesión ante los poderes públicos puede hacer mucho - por promover la independencia técnica de estas entidades y por que logren un puesto como grupo dentro del sistema financiero español.

El análisis global de la trayectoria de las sociedades para el desarrollo industrial regional suscitadas en España ha puesto de ma--nifiesto sus numerosas limitaciones junto a sus resultados mediocres y a su mínima incidencia real sobre el desarrollo. Tales limitaciones -- han hecho surgir a las sociedades privadas así como los proyectos de - sociedades provinciales y de entidades de desarrollo públicas de capi-

./..

tal regional con las dificultades que tal heterogeneidad puede suponer en el futuro. Solo una reforma amplia de las SODI, que a la vez generalice su cobertura a todo el territorio del Estado, puede convertir a estas sociedades en una herramienta de trabajo útil para hacer frente a los problemas del subdesarrollo y la reconversión productiva que aquejan a las regiones españolas.

D. CONCLUSIONES

La regionalización española actual tiene antecedentes muy remotos aunque se trate de un proceso que sólo cristalizaría de manera definitiva en la II República para ser bruscamente interrumpido por la guerra civil y el régimen autoritario que fue implantado a raíz del conflicto.

Dentro del periodo constitucional, que se inicia en 1812 con motivo de la invasión francesa y que supone el fin del Antiguo Régimen se lleva a cabo la centralización del país dividiendo el territorio nacional en provincias para lograr una acción más eficaz del Estado. -- Pronto sin embargo se iniciarían una serie de proyectos más o menos sensatos que querían instaurar un ámbito superior al provincial para la prestación de servicios y cuyo fracaso continuado llegará a los umbrales de la II República. Esta serie de intentos fallidos tendrá dos interrupciones significativas con el intento federal de la I República y la institución de las Mancomunidades.

El Estado actual que surge con la Constitución de 1978 se organiza según el modelo denominado Estado Regional instituyendo las Comunidades Autónomas como agrupaciones de provincias con características comunes.

En la actualidad solo existen tres regiones dotadas de Estatuto de Autonomía que corresponden a las que lo obtuvieron durante la II República (Cataluña, Euzkadi, Galicia) hallándose sometido el resto a unos regímenes provisionales denominados preautonómicos completándose el conjunto con unos territorios que se ha dado en llamar áreas indecisas porque no han manifestado sus preferencias en cuanto a la regionalización. La organización institucional de las Comunidades Autónomas

mas se basa en la división clásica de poderes y es un reflejo de la --
instaurada para el Estado.

Los Estatutos promulgados recogen la posibilidad de llevar a
cabo una planificación económica dentro del marco de la ordenación del
Estado. La financiación de las Haciendas Regionales incluye una serie
de impuestos cedidos, dotaciones y trasposos del Fondo de Compensación
Interterritorial.

La política regional del pasado se basó en la planificación
indicativa de la actividad económica. Este tipo de actuación trataba --
de conseguir el máximo crecimiento global apoyándose en la expansión --
sectorial y asignando los recursos con este único criterio, sin tener --
en cuenta la ubicación de los centros productivos y dando una priori--
dad exclusiva al objetivo de eficacia sobre el de equidad.

La planificación indicativa adoptada en España no suponía --
vinculación alguna para el sector privado en el seguimiento de las in--
dicaciones del Plan y las escasas posibilidades de una inversión efi--
caz por parte del sector público han hecho muy difícil una vigorosa in--
tervención de reequilibrio regional aunque hubiese sido éste realmente
el propósito de la Administración.

El fin del régimen anterior supuso el término de esta estra--
tegia y en la actualidad se vive en una etapa transitoria en la que --
las inversiones del Estado se rigen por el Programa a Medio Plazo para
la Economía Española (PMP) coordinándose a través del Comité para la --
elaboración del Presupuesto Plurianual de Inversiones Públicas (CIP). Es
estas actuaciones de carácter provisional parecen ser un compás de espe--
ra hasta la futura planificación regional realizada por las Comunida--
des Autónomas y coordinada por el Estado.

De las diversas actuaciones territoriales adoptadas en el pa--
sado sin una coordinación precisa y con resultados muy desiguales (po--

los de promoción industrial, polos de desarrollo, polígonos industriales, polígonos de descongestión, polígonos de preferente localización industrial, etc.) solo subsisten las denominadas Grandes Areas de Expansión Industrial (GAEI) que suponen una acción regional global sobre una zona muy amplia y prevén interrelaciones estrechas entre el desarrollo industrial, la inversión en transporte y la dotación del resto de la infraestructura básica.

Precisamente dentro de una GAEI surgió la primera Sociedad para el Desarrollo Industrial Regional (SODIGA) como instrumento asociado a la política de desarrollo regional del Estado.

Las sociedades de desarrollo españolas, tanto públicas como privadas, se encuentran en un contexto financiero capitaneado por la banca mixta de carácter privado. A pesar de que la reforma de 1962 -- creó los bancos industriales para la promoción empresarial y el crédito a medio y largo plazo esta figura ha tenido escasa virtualidad y se ha asistido a un proceso posterior de desespecialización bancaria. Las cajas de ahorro ocupan el segundo lugar tras la banca privada y viven un momento de transición desde el rígido modelo intervencionista anterior hacia una mayor libertad inversora y operacional.

En el aspecto de la toma de participaciones y provisión de capitales propios solamente actúan a la par de las sociedades de desarrollo regional, los bancos industriales y de negocios. Estas instituciones realizan la promoción de empresas y toman participaciones en su capital hasta un límite del 10 por cien de los recursos totales -- del banco pudiendo dedicar hasta tres veces sus recursos propios a esta actividad. Además los bancos industriales suelen integrarse en un grupo dependiente de un gran banco mixto que ha propiciado en muchos casos la creación de sociedades de promoción de negocios, las cuales se utilizan además para el control y coordinación de las empresas del grupo. La diferencia entre estas entidades y las sociedades de desarrollo, aparte de la dimensión regional y de servicio al des--

arrollo de un territorio dado, es la magnitud de las empresas promovidas y sus relaciones con grupos concretos de intereses y especialmente con la gran banca mixta. La tarea de dotar de capital propio a la pequeña y mediana empresa no ha sido nunca llenada por ningún organismo dentro del sistema financiero español debido al riesgo que supone y a la larga maduración de estas inversiones. Las sociedades de desarrollo regional tienen aquí unas enormes posibilidades de actuación promoviendo las iniciativas que por su tamaño, situación y características específicas son desdeñadas por los grupos bancarios hegemónicos.

La actividad de concesión de créditos sin embargo ha sido mucho más compartida por el resto de intermediarios financieros españoles. Los préstamos a corto plazo son concedidos por todas las entidades del subsistema de intermediarios crediticios: bancos, cajas de ahorro, entidades de financiación y cooperativas de crédito. Por esta razón las sociedades de desarrollo regional deberían abstenerse en general de actuar en este campo salvo para la concesión de los denominados créditos-puente, hasta el otorgamiento de la financiación a largo plazo.

El crédito a medio y largo plazo ha sido siempre una de las graves disfuncionalidades del sistema financiero español. Para su concesión fueron creadas tanto las entidades oficiales de crédito como los bancos industriales y de negocios. El fracaso de ambas iniciativas se ha manifestado en la existencia de varias líneas de crédito bonificado y a largo plazo dentro de los coeficientes de inversión y en la creación de un coeficiente provisional de crédito a más de tres años mientras se arbitran otras soluciones definitivas. Los bancos industriales, como en el caso de la toma de participación, han apoyado en general a las grandes empresas integradas en su grupo e incluso el crédito oficial ha prestado más atención a la gran empresa que a la pequeña y mediana. Este último sector, a pesar de todos sus defectos, es el único que tiene alguna virtualidad para ello y mientras el sistema financiero no sea reformado podría pensarse en una útil colaboración entre las entidades oficiales de crédito y las sociedades de desarrollo regional.

Dada la escasa cobertura de las instituciones existentes, las sociedades de desarrollo regional pueden actuar de manera muy amplia en el campo del crédito a medio y largo plazo. La emisión de empréstitos colectivos si se acierta a instrumentar adecuadamente y con tipos de interés realistas puede, además de contribuir a la captación de fondos, ser un factor de desarrollo en los mercados de renta fija que se hallan aun en un estado rudimentario

Sin embargo será en el campo de la asistencia técnica que debe acompañar a la empresa en todos los aspectos de su actividad y que debe prestarse desde una óptica de servicio al desarrollo regional donde estas sociedades de promoción tengan un espacio no compartido por cualquier iniciativa anterior. En esta tarea diferencial, las entidades de desarrollo deberán apoyarse en los centros de asesoramiento existentes con anterioridad, pero su labor los completará y les otorgará una dimensión nueva. La planificación del desarrollo regional deberá tener como apoyo asesor a las sociedades de desarrollo las cuales una vez establecidos los programas seguirán sus directrices como norma básica para su actuación.

La dotación de infraestructura, si finalmente se encarga a las sociedades de desarrollo la realización de esta compleja tarea, tampoco es llevada a cabo de manera satisfactoria por las entidades existentes que se han centrado únicamente en la construcción de áreas industriales sin prestar la asistencia necesaria a las empresas que tratan de implantarse en ellas y descuidando totalmente la creación de otros tipos de infraestructura. Este campo puede tener una gran amplitud y servir en cierto modo de complemento al resto de las tareas de las entidades de desarrollo regional.

Existe un espacio amplio para la acomodación de las sociedades de desarrollo dentro del sistema financiero español y una serie de relaciones de complementareidad con las entidades establecidas que puede ser aprovechado para encontrar una ubicación estable y definitiva --

consolidando lo más rápidamente posible la provisionalidad actual.

La primera connotación a la que debemos referirnos al hablar de las entidades financieras de desarrollo regional en España es su retraso, tan significativo por otra parte, respecto a una situación política que trataba de oponerse de manera terminante a cualquier intento de diferenciación territorial del país.

En cierta forma y considerando las cosas de manera muy amplia ha existido un banco de desarrollo de carácter nacional formado por las Entidades, Oficiales de Crédito y los circuitos privilegiados de crédito en la vertiente de los préstamos y por un holding estatal, el Instituto Nacional de Industria, que tomaba participaciones en cierto tipo de empresas. Estas instituciones no representaron nunca un apoyo a las tareas de desarrollo regional sino que se limitaron a prestar una ayuda considerable a los grupos financieros privilegiados, concebida desde el punto de vista sectorial y global.

El nuevo marco de acción regional que supone la creación del Estado que articula la Constitución de 1978 exige no solo la adecuación del sistema financiero en cuanto a las instituciones existentes sino su ampliación con las entidades que resulten más aptas para llenar el nuevo cometido de aquél.

En 1972 había sido creada la Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia después de numerosas vacilaciones y como un eco lejano y desvaído de las SDR francesas. Esta institución, de carácter más bien simbólico, nació sin operatividad real y convertida de hecho en un fondo de participación empresarial dotado escasamente de capital.

La región gallega había sido escogida para probar un nuevo instrumento de acción territorial denominado Gran Área de Expansión Industrial dentro del cual se incluía la sociedad de desarrollo aunque las relaciones reales entre una y otra iniciativa no llegaron a existir

nunca. Desvinculada de los planes de puesta en marcha de la Gran Area, sin una estrategia de programación regional a la que seguir como guía, con un escaso capital y sin apenas atribuciones no resulta extraña su casi nula incidencia en el desarrollo de la región.

La Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia (SODIGA) nació como una entidad para la promoción de empresas exclusivamente por medio de la toma de participaciones. Adicionalmente, se le atribuyeron funciones como la prestación de asistencia técnica y la concesión de avales y garantías. La participación en las empresas promovidas se limitaba al 35 por cien del capital social y su duración a siete años aunque con posibilidad de prórroga en casos excepcionales.

La ayuda proporcionada no se dirigía únicamente a las pequeñas y medianas empresas gallegas, como hubiera sido sensato esperar dada la finalidad de SODIGA y lo exiguo de los medios financieros con -- que contaba sino que se dirigía a las instalaciones industriales en Galicia de cualquier tipo de empresa. La limitación más llamativa era la de realizar préstamos a medio y largo plazo a pesar de que resultaba obvia la necesidad de este tipo de crédito tanto para la promoción de la región como para lograr el equilibrio financiero de la sociedad de desarrollo.

El capital de SODIGA se fijó en 600 millones de pesetas de los cuales el INI suscribiría al menos el 51 por ciento ofreciendo el resto de las acciones a las Cajas de Ahorro y a los principales bancos operantes en Galicia.

Cuatro años más tarde, en 1976, y dentro de una serie de medidas de política antiinflacionista se autorizó al Gobierno para regular el contenido, las funciones y el régimen fiscal y financiero de -- las sociedades a constituir para acelerar la política regional. A consecuencia de este mandato se instrumentaron las Sociedades para el Desarrollo Industrial de Andalucía (SODIAN), y de Canarias (SODICAN) a la

vez que se llevaba a cabo la reforma de SODIGA el 10 de diciembre de 1976. A principios de 1977 se creó la Sociedad para el Desarrollo Industrial de Extremadura (SODIEX) que completa, hasta la fecha, el esquema de estas entidades.

Los Reales Decretos que estructuran las Sociedades para el Desarrollo Industrial Regional son de idéntica factura configurándolas de igual manera en las cuatro regiones mencionadas. Se establece que el Instituto Nacional de Industria participará como mínimo en el 51 por ciento del capital ofreciendo el resto a las entidades locales, cajas de ahorro, cooperativas de crédito y bancos que operen en la región.

Además de los recursos propios se prevén una serie de posibilidades respecto a los fondos ajenos: emisión de obligaciones, préstamos de las cajas de ahorro y del crédito oficial, subvenciones del Estado y créditos y empréstitos de todo tipo. Respecto a estas fuentes de recursos se arbitra la posibilidad de que entren a formar parte de los circuitos privilegiados de crédito.

Las operaciones activas con que se les dota para llevar a cabo su objeto social son la participación en el capital de las sociedades a constituir o existentes con anterioridad, el otorgamiento de préstamos a medio y largo plazo y avales y la preparación y creación de capital fijo social, en especial suelo industrial.

Estas operaciones vienen limitadas por una serie de cautelas que restringen su utilización basándose en motivos de prudencia evitando que las SODI se comprometan en operaciones excesivamente arriesgadas por su amplitud. Las participaciones tienen tres toques: en cuanto a la parte de capital de la empresa promovida (del 5 al 45 por cien), respecto a los recursos de la sociedad de desarrollo (no más del 15 por cien en cada iniciativa) y en relación con la duración (10 años).

Respecto a los préstamos y los avales, éstos solo podrán --

./..

836.

otorgarse a las empresas participadas y el límite máximo a mantener -- con una misma sociedad no sobrepasará el 10 por ciento de sus recursos totales.

Además de las operaciones activas existen otras de asistencia técnica y gestión concebidas de manera muy amplia: realización de estudios para promover e impulsar el desarrollo industrial así como la prestación y asesoramiento de todo tipo (técnico, financiero, de gestión y económico) a las empresas de la región; fomento entre las empresas de la región de acciones comunes tendentes a la mejora de las estructuras empresariales en orden a su mayor competitividad, tramitación ante las entidades de crédito oficial de solicitudes en favor de las empresas en que participen; prestación de servicios que, encomendados al Estado y a los entes locales y delegados en estas sociedades, no impliquen el ejercicio de poderes soberanos; gestión de las emisiones de obligaciones por cuenta de las empresas participadas y en general las actuaciones necesarias para el cumplimiento de sus fines.

A cambio de este cometido de carácter público a favor del desarrollo regional la legislación ha otorgado a estas sociedades bonificaciones fiscales sobre una serie de impuestos que por cierto han resultado afectadas por las modificaciones de la Reforma fiscal emprendida en España y necesitan una urgente adaptación que parece estar en marcha en estos momentos.

Ya nos hemos referido a la mayoría que el Estado ostenta en el capital de las SODI a través del Instituto Nacional de Industria. Esta adscripción significa que tales entidades siguen siendo unos instrumentos de la acción territorial del poder central a pesar de su vestidura semántica regional. Por otra parte, la elección del INI como mentor de estas sociedades a cambio de su posible experiencia industrial les ha legado una imagen de ineficiencia e incapacidad difícilmente superable. La tradición del Instituto como hospital de empresas y la falta de criterios rigurosos en la selección de proyectos ha per-

./..

judicado la imagen de partida de las SODI que han debido enfrentarse en los primeros momentos de su actuación con una avalancha de proyectos descabellados.

La participación mayoritaria del INI ha provocado una serie de recelos en el resto de los accionistas que si por un lado se sienten a cubierto de cualquier contingencia debido al carácter de empresas públicas que tienen estas entidades, por otra parte temen por su economicidad. Estos recelos son compartidos también por los entes preautonómicos de las regiones donde se hallan implantadas, ante la falta de representatividad de los intereses regionales y la carencia de planes económicos a ese nivel respecto a los cuales pueda ser juzgada su labor.

El problema que se presenta, una vez que se sustituya la participación del holding estatal, resulta muy difícil de solucionar adecuadamente. Una opinión apresurada daría como respuesta el traspaso de la mayoría accionaria a los entes autonómicos regionales, pero esta atribución no carece de graves inconvenientes. El peligro siempre latente de las presiones políticas y la burocratización de su funcionamiento no lo hacen aconsejable. No obstante deberá haber una cierta coordinación entre las comunidades autónomas y las entidades de desarrollo respecto a los planes regionales.

El hueco dejado por el INI debería ser llenado por las entidades financieras de carácter regional (cajas y cooperativas) y por los bancos que operan en ese espacio territorial pero conservando siempre un carácter minoritario. Además de estos socios podrían participar en el capital, los particulares y especialmente los empresarios de la región.

La relativa escasez de fondos propios con que han sido dotadas las SODI hace necesario que se provean de abundantes recursos ajenos si quieren llegar a alcanzar un volumen de intervención eficaz.

Vedada la vía de los depósitos que constituye la principal fuente de recursos en un sistema financiero poco desarrollado como el español, tanto por las prohibiciones legales como por la imposibilidad material de su captación, existen otras posibles vías de obtención de fondos: emisión de obligaciones, préstamos de las cajas de ahorro, préstamos del crédito oficial, subvenciones del Estado y la posibilidad de concertar créditos y gestionar empréstitos.

Parece que el mecanismo más válido entre los propuestos sería la emisión de empréstitos pero no ha sido empleado en los primeros años de vida de las sociedades de desarrollo públicas debido a una serie de inconvenientes que pueden centrarse en la falta de un auténtico mercado de obligaciones de renta fija en España. Esta situación ha cambiado al hacerse computables estas emisiones con el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de ahorro. Se ha preferido presionar a la Administración para lograr la participación en los circuitos privilegiados de crédito en lugar de colaborar en la clarificación del mercado de títulos de renta fija y plantearse con rigor la rentabilidad de las inversiones a realizar con los recursos obtenidos. Esta segunda alternativa era indudablemente la más difícil, pero la única válida a largo plazo.

La relación entre las SODI y las cajas de ahorro resulta muy importante puesto que a corto plazo parecen ser estos intermedios financieros los destinados a apoyar en mayor medida la acción de aquellas entidades. Las obligaciones emitidas por las SODI son computables en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas pero además pueden ser incluidas en la parte regionalizada de su cartera de valores. No existe ninguna normativa sobre los empréstitos colectivos ni sobre las empresas participadas por estas sociedades de desarrollo pero en ambos casos se trata de inversiones con finalidad regional y por tanto son válidas para cubrir el coeficiente de valores regionales. Igualmente sucede con los créditos que deben ser concedidos en sus tres cuartas partes en la región y que pueden utilizarse

en apoyo de las empresas promovidas por las SODI.

La extensión de las sociedades de desarrollo públicas a todas las regiones y la inclusión entre sus cometidos del apoyo al sector agrícola las hará contar con la ayuda y la financiación de las cooperativas agrícolas de crédito además de las Cajas de Ahorro.

La legislación menciona la posibilidad de que las Cajas de Ahorro otorguen préstamos a las SODI con la consideración de regulación especial aunque tal calificación está en suspenso hasta que lo determine el Ministerio de Economía. Los créditos de regulación especial se dirigen a los pequeños empresarios y artesanos y tienen un carácter privilegiado tanto respecto a los tipos de interés como a su duración. Esta fuente de recursos no ha sido muy enfatizada por las SODI que esperan que la computabilidad de las obligaciones emitidas las provea de fondos a un coste menor.

Se preveía también la atribución de una línea de crédito oficial para las SODI pero esta solución tendría los mismos resultados que las obligaciones computables con el inconveniente de hacer mayores los costes de intermediación al tener que pasar los fondos por el Instituto de Crédito Oficial añadiendo un eslabón más a la cadena de entidades interpuestas.

Además de los préstamos concedidos por las entidades financieras nacionales que prevé la ley, deben contemplarse los futuros créditos que pueden ser otorgados por parte de los organismos internacionales como las entidades del grupo del Banco Mundial y, especialmente y dadas las grandes posibilidades de integración de España, por los organismos financieros de la Comunidad Económica Europea. Los diferentes órganos que apoyan el desarrollo regional bien de manera complementaria (Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Banco Europeo de Inversiones, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) o especializada (Fondo Europeo de Desarrollo Regio-

nal) pueden prestar grandes volúmenes de ayuda a las regiones españolas debido a su subdesarrollo comparativo respecto a las regiones centrales de la Comunidad. Esta ayuda deberá ser canalizada en gran parte por las sociedades de desarrollo regional puesto que los organismos europeos por su misma organización no pueden conceder préstamos de pequeña cuantía. La futura creación de una Sociedad Europea de Desarrollo Regional, aparte de sus intervenciones directas sobre las regiones españolas, puede servir de apoyo a las sociedades de desarrollo regional y proveerlas de fondos para otorgar créditos de mediación.

Las SODI deberían tener además posibilidades autónomas de endeudamiento respecto a los mercados internacionales para aprovechar -- los momentos favorables que se presenten respecto a los créditos exteriores.

Además de estos medios normales de financiación se prevé que el Estado podrá otorgar su subvención a las SODI para asegurar su equilibrio. Esta previsión resulta significativa puesto que supone que se ha planteado en la mente del legislador el hacer uso de estas entidades para llevar a cabo operaciones de salvamento de empresas en crisis o al menos ligadas a iniciativas guiadas por deletereos intereses sociopolíticos en vez de por los criterios normales de rentabilidad. La actividad de salvamento de empresas está implícita en la creación de estas sociedades tal como revela esta previsión y, aunque con no demasiada intensidad, ya se han utilizado en este sentido. Tal instrumentación no solo resulta inconveniente por el volumen de las pérdidas contabilizadas sino que representa un precedente nefasto para la buena -- gestión de la sociedad de desarrollo en cuanto que se la priva de una guía clara para su actuación.

Si se estima que por la prolongada crisis en la que vive el país existen una serie de empresas que deben ser reconvertidas, lo más sensato sería crear un organismo específico que se encargase de esta reestructuración utilizando los criterios más rigurosos posibles y apo

yando sólo a las empresas que tengan alguna viabilidad futura. En el caso de que se estime conveniente que esta tarea debe ser encargada a las sociedades de desarrollo deberá crearse una sección totalmente independiente dotada de fondos presupuestarios y con una contabilidad y gestión separadas de las normales de la entidad.

Además de los recursos a utilizar por cuenta propia en las operaciones activas de las SODI la legislación ha tratado de trasplantar a España la técnica de los empréstitos colectivos franceses. La normativa que los reglamenta no es muy explícita pero parece que las SODI no emitirán en nombre propio sino que serán solo un intermediario entre los ahorradores y las empresas beneficiarias. Aunque estas emisiones no estén protegidas por ningún mecanismo de exención o subvención sus condiciones de costes y plazos serían beneficiosas para las pequeñas y medianas empresas en comparación con otras fuentes alternativas de crédito y contribuirían a equilibrar la estructura de sus fondos ajenos.

A pesar de la aparente amplitud con la que se han previsto los medios financieros puestos a disposición de las sociedades de desarrollo parece que los únicos en instrumentarse en un futuro próximo serán, aparte del capital propio, las obligaciones computables en las cajas de ahorro. De cualquier forma la eficacia de la labor realizada por las SODI se medirá por el volumen de recursos movilizados a la par que por su inversión realizada oportunamente, más que por el volumen estricto de sus inversiones.

Las funciones con que se ha dotado a las sociedades para el desarrollo industrial regional pueden calificarse de amplias e inconcretas por lo que su instrumentación dependerá de la normativa posterior que las precise y desarrolle y de la práctica diaria de sus gestores. La atribución desde un principio de todas las funciones posibles a las sociedades de desarrollo parece excesivamente ambiciosa y por ello tiene sus detractores pero en cambio posibilita que cada en-

tividad elija sus propias especializaciones de acuerdo con la estructura e idiosincrasia de la región en la que se enclava.

Antes de referirnos a las actividades que pueden realizar - las SODI debemos enfrentarnos con el problema de su coordinación con los entes representativos de las comunidades autónomas y por tanto -- con los programas de desarrollo regional emanados de aquéllos. Si -- aceptamos la premisa de que las comunidades autónomas no deben tener una participación mayoritaria en las sociedades de desarrollo regio-- nal esta circunstancia no tiene porque suponer una falta de representación en ellas y sobre todo la ausencia de una estrecha coordinación entre uno y otro organismo.

La acción de la sociedad de desarrollo en este aspecto tiene una doble manifestación. Por un lado deberá colaborar con los organismos de planificación regional para la elaboración de los planes de desarrollo, aportando su experiencia. Una vez formulados estos esquemas y directrices deberán servir de guía a sus actuaciones en el campo de la promoción empresarial aprovechando en beneficio de sus iniciativas todos los incentivos y ayudas que la región instrumente para propiciar su desarrollo.

Cuando exista una programación regional a largo plazo con - fines concretos las sociedades de desarrollo podrán orientar su actuación y darle una persistencia de objetivos que la haga eficaz. Mientras esperan estas directrices las SODI españolas han tratado de elaborar unos planes internos de actuación. Dadas las circunstancias de incertidumbre acerca de los recursos de estas sociedades e incluso de su futuro encuadramiento, no debe parecer sorprendente el que estos -- planes sean también vagos e inconcretos.

Resulta muy difícil mantener el equilibrio necesario en este terreno y que el apoyo y coordinación de las entidades de desarrollo no se convierta en subordinación a la línea jerárquica del ejecu-

tivo regional. Tal situación debe ser evitada a toda costa llegándose a una colaboración respetuosa y dentro de sus propios términos, en la que ambos tipos de órganos trabajen de manera conjunta en la promoción del desarrollo regional.

La especialización industrial de las SODI parece deberse al carácter del organismo mentor de estas sociedades o bien a una concepción desfasada del desarrollo económico que lo identifica con el crecimiento industrial. Sin embargo las entidades de desarrollo deben enfrentarse a los problemas con una perspectiva global sobre todas las zonas y los sectores de la región. Desde este punto de vista podrán llevarse a cabo tanto el asesoramiento a los planes de desarrollo como la ejecución de sus directrices que conciernen a todos los sectores. Como inconvenientes a esta vocación general se objeta que los recursos de las SODI y sus medios humanos resultan insuficientes para llevar a cabo un desarrollo en tantos frentes de manera simultánea. Esta objeción puede obviarse mediante la creación de filiales especializadas en uno u otro sector cuando la importancia de éstos en la región lo requiera pero siempre con una coordinación a nivel de sociedad regional que tendrá una amplitud global de actuación y promoción.

La toma de participaciones en las empresas es la actividad clave a llevar a cabo por las SODI siendo el resto de las funciones con las que se las dota un complemento de este tipo de actuación. Por ello tanto la concesión de créditos como los avales y garantías se condicionan a una participación previa en la sociedad que como mínimo debe alcanzar el 5 por ciento.

La participación se prevé siempre como minoritaria existiendo un tope del 45 por cien del capital de la empresa apoyada. Este límite tiene como motivación principal el evitar que la sociedad de desarrollo tenga la responsabilidad principal de la gestión de las empresas promovidas y pueda verse envuelta en actividades de salvamento. La limitación temporal a diez años tiene por objeto el que las accio-

./..

844.

nes sean enajenadas una vez se encuentre en rodaje la empresa y puedan servir esos fondos para realizar otras inversiones.

La posibilidad de que existan casos excepcionales en los que deba ser permitida una participación mayoritaria, debido a que -- tratándose de una iniciativa necesaria no existan empresarios que -- quieran compartir el riesgo con la sociedad de desarrollo es contemplada también por la normativa. Aunque para estos casos debería existir una entidad diferente que se ocupase de promocionar estos proyectos también podría encargarse de llevarlos a cabo la sociedad de desarrollo mediante un fondo separado y dotado con fondos presupuestarios ad hoc.

De las cautelas adoptadas por las SODI respecto a las participaciones mayoritarias deben exceptuarse las sociedades instrumentales creadas para la prestación de un servicio diferenciado como el leasing o el factoringo para la especialización en la asistencia técnica a un sector determinado de especial relevancia para la región.

La mecánica propuesta por el INI para unificar el proceso de toma de participaciones se resume en cuatro fases: contactos y -- primera selección, evaluación de proyectos y selección definitiva, -- negociación de participación y finalmente integración en el grupo SODI.

En la fase de contactos con los grupos empresariales se -- efectúa una selección provisional de proyectos. Estos son evaluados a través de análisis previsionales y se eligen los más adecuados respecto a las apreciaciones del INI en cuanto al desarrollo de la región. Posteriormente se realizan las negociaciones con el resto de -- los promotores y se establecen una serie de condicionados referentes al montante de las participaciones y a las facilidades de información respecto a todos los datos contables. Una vez llegadas a buen fin las negociaciones, la empresa pasa a formar parte del grupo SODI

./..

durante un periodo que como máximo pueda durar diez años. Cumplida esta integración ya pueden estudiarse las necesidades de financiación de la empresa apoyada. La experiencia de estos años revela que la toma de participaciones ha sido la actividad principal de las SODI aunque con poca diferencia respecto a los fondos dedicados a la intermediación crediticia y con una evolución decreciente.

La actividad de otorgamiento de préstamos está condicionada a una participación previa y se centra en los concedidos a medio y -- largo plazo. Esta función viene a llenar los huecos existentes en el sistema financiero respecto a la pequeña y mediana empresa, a la que -- no se facilita la financiación necesaria por no alcanzar un umbral de tamaño determinado.

La exigencia de participación previa coloca a la sociedad -- de desarrollo en una situación privilegiada para calibrar la oportunidad de los préstamos a conceder. Por otra parte esta exigencia parece discutible en algunos casos en los que bastaría un préstamo o la concesión de un aval para conseguir las finalidades propuestas. El otorgamiento de préstamos y avales de manera independiente supone una actuación más ágil y flexible de la entidad financiera de desarrollo pero tiene también el inconveniente de una fácil desviación de la entidad de desarrollo hacia los préstamos más productivos en cuanto a rendimiento, sin tener en cuenta su impacto regional. El seguimiento de -- los créditos, en el caso de que no impliquen participación, tiene que -- ser mucho más cuidadoso y debe realizarse una supervisión periódica -- de su evolución utilizando todos los medios de información necesarios.

Respecto a los tipos de interés éstos deberían ser los vigentes en cada momento en el mercado puesto que no debe propiciarse -- la creación de empresas basadas en bonificaciones y privilegios, sin -- una rentabilidad clara, en condiciones de libre competencia.

La prestación de avales tiene una función sustitutoria de --

los préstamos y puede ser muy útil para aumentar las posibilidades de actuación de las SODI. La reciente introducción de las Sociedades de Garantía Recíproca puede ser un complemento de acción de las entidades financieras de desarrollo en este campo si se acierta a llevar a cabo una estrecha colaboración entre ambas.

También puede considerarse como una actividad ligada con la concesión de préstamos, la negociación de los empréstitos colectivos. Este procedimiento experimentado con éxito por las SDR francesas podría resultar ventajoso para las sociedades de ámbito regional que -- por una u otra razón no tienen posibilidad de acceder directamente a los mercados de obligaciones ni a los préstamos a largo plazo de los intermediarios financieros.

En la ordenación legal española, los empréstitos colectivos no son emitidos en nombre propio por las sociedades de desarrollo sino que éstas se ocupan únicamente de su gestión. Además se exige la -- participación previa de las SODI en el capital de las empresas beneficiarias del empréstito. Otro inconveniente es la falta de garantía del Estado que ha sido un apoyo fundamental en el caso francés.

Se recoge en la legislación española la posibilidad, de manera opcional para las SODI, de crear un Fondo de Garantía de hasta un 5 por cien del total de la emisión de obligaciones gestionada. Este porcentaje es el que se mantiene por término medio en las SDR francesas aún sin obligación legal alguna al respecto.

No se habla en la normativa española de la duración ni del montante de los empréstitos y ambas características parece que serán fijadas teniendo en cuenta tanto las condiciones del mercado como las necesidades de las empresas beneficiarias.

En Francia se han establecido una serie de cautelas para -- evitar que las sociedades de desarrollo utilicen los reembolsos apor-

tados por las empresas beneficiarias para hacer frente a sus propias necesidades de tesorería. Estas normas que suponen la entrega de las sumas vencidas, con dos días de anticipación a los bancos encargados del servicio financiero por parte de las sociedades de desarrollo de berían ser adoptadas de igual forma.

La función de asistencia técnica y de gestión que resulta clave en la configuración de las entidades de desarrollo está concebida de manera muy amplia en las SODI españolas y además está abierta a todas las empresas de la región sin limitarse a las participadas.

Aparte de la obligación genérica de prestación de asesoramiento técnico, de gestión, financiero y económico existen otras muchas funciones concretas que pueden clasificarse dentro de este apartado. Entre ellas la normativa vigente en España se refiere a las acciones comunes entre las empresas de la región tendentes a la mejora de las estructuras empresariales en orden a una mayor competitividad. Las SODI pueden constituir una sociedad con esa finalidad específica en la que participen las empresas del sector con su apoyo asesor e incluso financiero, en caso de necesidad.

La tramitación ante las entidades oficiales de crédito de solicitudes en favor de las empresas participadas así como la ayuda a las empresas para preparar la documentación necesaria para la petición de préstamos en otros intermediarios financieros y la gestión de avales ante las autoridades regionales junto con la emisión de los empréstitos colectivos constituyen casos concretos de prestación de asesoramiento técnico pero sus posibilidades resultan muy amplias en este campo.

La difusión de los avances técnicos, que cada día se revela como el factor más importante para la obtención del desarrollo económico, debe ser uno de los cometidos principales de las sociedades de

desarrollo. También puede serlo la formación de empresarios para suscitar unos dirigentes perfectamente capacitados y emprendedores.

En las zonas avanzadas, la presencia de las sociedades de -- desarrollo servirá asimismo para apoyar a la pequeña y mediana empresa en cuanto al conocimiento de las innovaciones tecnológicas. Además su acción podrá emplearse en las tareas de descongestión productiva y en la lucha contra la contaminación ambiental. En las zonas donde -- la industria se limite a unos pocos sectores tratará de diversificar esta estructura inadecuada mediante su asesoramiento y actuación concreta.

Para llevar a cabo estas tareas que se muestran tan amplias la sociedad de desarrollo no puede contar únicamente con sus propios medios puesto que su staff siempre será muy reducido. Por ello debe -- aprovechar el apoyo y la colaboración de cualquier entidad que pueda proporcionarle conocimientos aprovechables en sus parcelas de actividad.

Dado que la prestación de asistencia técnica beneficia a todas las empresas de la región puede considerarse como un servicio público directo y, al menos en parte, debería ser sufragada con cargo a -- fondos presupuestarios. Existen varios niveles de asesoramiento y si bien las informaciones generales podrían facilitarse gratuitamente no ocurre igual con aquellos asesoramientos especializados que pueden -- ser repercutidos a las empresas beneficiarias. Cuando no existan entidades asesoras de carácter especializado en sectores concretos que resulten prioritarios para la región las sociedades de desarrollo promoverán este tipo de empresas.

El énfasis adoptado, respecto a la articulación rápida de -- las actividades de asistencia técnica por las SODI españolas, deriva -- de la importancia de esta actividad respecto a las funciones que debe cumplir la entidad de desarrollo en relación a los intermediarios fi-

nancieros clásicos. De hecho este campo sigue casi inédito y solo han comenzado los primeros balbuceos para su establecimiento a pesar de - que en los últimos tiempos se ha urgido a su desarrollo por la Dirección de Desarrollo Regional del INI.

Aunque las SODI españolas sigan por lo general el modelo de las SDR implantadas en Francia no se ha dejado de otorgarles una serie de anexos de origen italiano como es la intervención en la dotación de infraestructura especialmente suelo industrial que en el sistema francés es llevada a cabo por las sociedades mixtas y de ordenación regional. En la normativa española se añade que se efectuará en colaboración con los organismos públicos competentes, lo cual significa contar con el apoyo del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y con los entes locales interesados.

La idea de atribuir este cometido a las sociedades de desarrollo nació en Italia al constatarse que en algunas zonas las carencias de infraestructura resultaban tan importantes que no era posible la promoción de actividades directamente productivas sin antes hacer frente a la dotación de servicios básicos.

Las sociedades de desarrollo fueron quienes tropezaron directamente con esos inconvenientes y por ello pareció natural en un principio que se encargasen de su subsanación. Pero esta atribución no parece excesivamente adecuada puesto que las SODI no poseen los recursos necesarios para realizar esta labor ni tampoco la estructuración de medios y personal necesaria, al menos desde su núcleo central.

Para solucionar este problema podría ser creado en España un tipo de entidades semejantes a las sociedades mixtas y a las SAR francesas o a las Intermunicipales belgas, que con una adecuada flexibilización y una estrecha conexión con las instancias que lleven a cabo la planificación regional, podría resultar muy útil. Alternativamente puede suscitarse la institución de entidades filiales de las so-

ciedades de desarrollo en las que participen junto con los entes territoriales y los intermediarios financieros interesados. Estas sociedades filiales pueden constituirse para la dotación de un tipo de infraestructura dada en un área determinada y durante un plazo previamente fijado contando siempre con el asesoramiento de la sociedad de desarrollo regional.

La influencia italiana en este sentido ha hecho que se diera un gran papel a la dotación de infraestructura en todos los proyectos de sociedades de desarrollo españolas y que ya SODIGA se crea se con esta finalidad destacada entre sus funciones. En tales estudios previos se suponía que la creación de estas dotaciones básicas se iba a llevar a cabo por medio de sociedades filiales encargadas especialmente de cada uno de los proyectos.

Respecto a la promoción de suelo industrial que parece que será, por el momento, la principal dedicación de las SODI en este campo habrá que realizar unos concienzudos estudios previos para no repetir la desafortunada experiencia de muchas de las zonas creadas por la Administración Central en el pasado.

Los planes regionales de asentamientos industriales deben ser elaborados teniendo en cuenta una serie de datos objetivos como las tasas de paro existentes en cada zona y la voluntad de los habitantes de cada comarca en cuanto al grado de implantación fabril deseado y su composición cualitativa. Estos planes deberán ser coordinados en su momento con la programación regional, que tendrá siempre carácter prioritario.

Una vez definido un plan tentativo se preverá la creación de las sociedades instrumentales que se estimen necesarias según la dispersión de las zonas geográficas de intervención y la homogeneidad de los cometidos a desempeñar. Tanto la sociedad de desarrollo como el resto de los promotores deberán ofrecer una serie de facilidades

crediticias a los posibles interesados en implantar su industria en estas áreas.

La promoción de suelo industrial no agota las tareas que -- una sociedad de desarrollo debe llevar a cabo en el terreno de la dotación de infraestructura la cual ni siquiera debe limitarse a las -- obras de infraestructura física sino que debería extenderse a la construcción de proyectos de carácter social que contribuyan a atraer hacia la región a los individuos dotados de mayor capacidad empresarial y conocimiento técnico.

La creación de una sociedad de suelo industrial en Galicia, promovida por SODIGA, constituye el ejemplo incipiente de este tipo de actuación por parte de las SODI españolas.

Una vez examinadas las posibilidades de las sociedades para el desarrollo industrial españolas en cuanto a los recursos atribuidos y las funciones encomendadas hay que referirse a su actuación, aunque dado el corto periodo de funcionamiento poco puede aportarse respecto a la trayectoria seguida. En la mayor parte de los casos hay -- que atenerse a una serie de intenciones y proyectos apenas esbozados más que a resultados concretos y logrados totalmente.

En los últimos tiempos se ha descornado el velo de silencio que se había tendido sobre las SODI y pueden saberse algunas de las características de su actuación. Entre ellas las de que los resultados de explotación han sido en los primeros ejercicios negativos, habiéndose modificado posteriormente esta tendencia de cuantía simbólica.

Esta adversa situación parece deberse a las pérdidas producidas por las participaciones adquiridas por estas sociedades, las cuales no han tenido una actuación muy halagüeña. A estas pérdidas habría que sumar los excesivos gastos generales en relación con su actividad. Los ingresos provienen en cambio tanto de los préstamos a las

sociedades participadas como de los depósitos de efectivo en otros intermediarios financieros.

En este período, los fondos dedicados a participaciones fue ron ligeramente superiores a los invertidos en préstamos. En cuando a la distribución geográfica de los recursos ha sido más o menos acorde con la extensión de las regiones aunque destaca la reducida aportación de la sociedad gallega que es muy pequeña a pesar de haber sido creada con gran anticipación al resto de las existentes.

El porcentaje de participación medio ha sido del 16 por - - cien aunque existan muchas variaciones de una a otra SODI.

De las ciento cincuenta empresas que constituyen el grupo - SODI la mayor parte tienen relación en su actividad con el sector primario siguiendo en este orden la industria metalmecánica y la relación nada con el sector de la construcción.

Los resultados de su contribución a la lucha contra el paro resultan muy modestos a pesar de que estas sociedades han sacrificado otros objetivos al fin prioritario de la creación de empleos.

El futuro de las SODI depende en gran medida de las intenciones verdaderas del INI respecto al papel a desempeñar por estas sociedades mientras no cambie su encuadramiento institucional. Las previsiones contemplaban la captación de un gran volumen de recursos ajenos dedicándolos en una porción excesiva a la concesión de créditos en detrimento de la toma de participaciones cuya preponderancia parece más acorde con sus objetivos.

Además de las entidades financieras de desarrollo de carácter público que se denominan en España sociedades para el desarrollo industrial regional (SODI) en los últimos años se han suscitado una - serie de iniciativas que con nombres diversos como sociedades de pro-

./..

moción, corporaciones industriales o con el propio de sociedades de desarrollo privadas han iniciado una serie de tareas típicas de las entidades financieras de desarrollo regional.

Como resulta obvio, estas sociedades deben lograr una rentabilidad que les permita hacer frente al menos a sus costes de funcionamiento. Hay que tener en cuenta que existen inversiones, que -- aun siendo rentables no son consideradas por los intermediarios financieros clásicos o que no son promovidas por falta de capacidad empresarial o por no haber sido realizados los necesarios estudios de preinversión. Este tipo de actividades que no son realizadas por ninguna otra entidad constituyen el campo de actuación de las sociedades privadas de desarrollo regional.

La idea de su introducción en España ha partido de grupos vinculados a círculos de estudios o a medios universitarios aunque, posteriormente, se hayan agregado a esta iniciativa las entidades financieras y los empresarios. En la base de esta promoción se encuentra la toma de conciencia sobre las profundas desigualdades en el reparto de la actividad económica sobre la geografía del Estado, enmascaradas durante mucho tiempo por los logros sectoriales del desarrollo de la etapa anterior. Junto a esta constatación se encuentra la experiencia de la inutilidad de los instrumentos empleados en el pasado para promover el desarrollo regional y la incapacidad del sistema financiero actual para prestar el apoyo necesario a este proceso.

La selección de las entidades financieras de desarrollo para estos fines constituye un intento de utilizar un instrumento nuevo de carácter global y especialmente dedicado a la consecución de la tarea del desarrollo

La creación de las sociedades para el desarrollo industrial

./..

regional de carácter público parece que vendría a llenar este hueco y a solucionar el problema al menos de manera formal. En la práctica, - las SODI no se han extendido a todas las regiones y han nacido con -- una serie de trabas de difícil corrección a corto plazo. Además debe considerarse la desconfianza hacia la empresa pública de muchos gru-- pos sociales debido a lo desafortunado de sus actuaciones en el pasa-- do.

Una vez decidida la creación de estas entidades de carácter privado los grupos promotores se han enfrentado con una serie de difi-- cultades intrínsecas al proyecto debido a las características de su -- objeto social. La principal ha sido el encontrar capitales dispuestos a colaborar en una tarea cuya rentabilidad se estima diferida e in-- cierta como es la promoción de empresa porque esta captación resulta siempre difícil.

La solución a la cuestión básica de los recursos propios -- puede tener dos tipos de orientaciones. Según el primero, las socieda-- des privadas de desarrollo regional deberían remontar estos inconve-- nientes a base de una protección lo más intensa posible por parte de la Administración a través de subvenciones, exenciones y bonificacio-- nes aunque estas ayudas tengan como contrapartida una supeditación al Estado de mayor o menor intensidad. Por el contrario otros grupos pro-- motores tratan de preservar la libertad de actuación de estas socieda-- des que fue una de las justificaciones básicas de su creación frente a las entidades de desarrollo públicas. Este planteamiento no se basa en la concesión de ningún privilegio sino que las limita a actuar como el resto de las empresas aprovechando únicamente los incentivos al -- desarrollo concedidos con carácter general.

Para cubrir el hueco de rentabilidad que supone esta falta de arropamiento por parte de los poderes públicos se intenta aprove-- char los posibles ingresos de las actividades a realizar distintas de la participación en empresas. La concesión de préstamos y el rendi--

miento de las operaciones de gestión y mediación podrían ser la solu
ción a estos desajustes temporales de rendimiento.

Cualquiera de las dos tendencias puede ser adoptada en el -
futuro puesto que en la actualidad no existe un marco legal que regu-
le a las sociedades privadas de desarrollo. El encaje de estas socie-
dades con las entidades financieras de desarrollo regional de carác-
ter público, cuando coincidan en la misma zona de actuación, se muestra
como problemático y deberá existir un cierto tipo de colaboración en-
tre ambas hasta que se dicte una legislación básica sobre ello.

A pesar de que la autorización otorgada al Gobierno para --
que regulase por Decreto las sociedades de desarrollo, tanto públicas
como privadas, data de 1976 estas últimas no lo han sido hasta la fe-
cha. Sin embargo se han ido constituyendo como sociedades anónimas de
derecho común con ese objetivo específico. Ha sido también en este ca-
so la normativa fiscal la que ha hecho entrar a estas entidades den-
tro de la legislación positiva al considerar deducibles del Impuesto
de Sociedades las cantidades aportadas a entidades privadas de promo-
ción industrial cuya actuación se limite a las regiones de nivel de -
renta por habitante inferior a la media nacional. Además se las asimi-
la al régimen de los bancos industriales en cuanto a la tributación -
en la enajenación de acciones.

Posteriormente y también por medio de la legislación especí-
ficamente fiscal se ha tratado de configurar a las sociedades de pro-
moción dentro de las cuales figurarían como una subclasificación las
sociedades privadas de desarrollo regional. Las sociedades de promo-
ción se estructuran con una serie de funciones similares a las entida-
des financieras de desarrollo regional pero sin que hayan que tener -
necesariamente una zona de actuación delimitada. Se centra su activi-
dad en la toma de participaciones en empresas pero también se les per-
mite la asunción de obligaciones y la concesión de préstamos a las so-
ciedades participadas así como la asistencia técnica.

Estas definiciones de carácter estrictamente fiscal no son suficientes para delimitar las funciones y los cometidos de tales entidades por lo que sería necesaria la elaboración de un marco jurídico completo que les otorgase una mayor seguridad de cara al futuro.

En defecto de una legislación que unifique estructuras y procedimientos de actuación, las sociedades privadas de desarrollo regional se han ido creando en los últimos años siguiendo en buena parte los precedentes extranjeros y teniendo en cuenta las diferentes necesidades de las regiones donde se han suscitado. El escaso tiempo transcurrido desde su iniciación apenas permite más que juzgar sus declaraciones de intención respecto a las actividades a realizar.

El capital con que han sido dotadas estas entidades puede calificarse como escaso pero en todas ellas se prevén una serie de ampliaciones que lo sitúan en un intervalo de los quinientos a los mil millones de pesetas. Estas cifras harían que se pudiesen cotizar en Bolsa sus acciones y les darían un peso mínimo para influir realmente en el desarrollo de la región. Los fondos propios son aportados por tres tipos de partícipes: entidades financieras, empresarios y particulares. En el futuro también podrían participar con una cuota minoritaria los entes representativos regionales.

Los recursos ajenos se obtienen a través de la emisión de obligaciones por medio de los préstamos de las entidades financieras que son socios, de otras entidades crediticias de ámbito regional o estatal y de los mercados de capital nacionales e internacionales.

Las tareas desempeñadas por estas sociedades coinciden con las de las entidades financieras operantes en todos los ámbitos pero su carácter privado les otorga un matiz diferencial respecto a las actividades emprendidas por las entidades públicas.

La participación en empresas se atiene a un criterio doble de adecuación con el desarrollo y rentabilidad pero dando un gran énfasis a esta última circunstancia. La cuantía de la participación debe mantenerse en unos límites que no conviertan a la sociedad en responsable directa de la gestión social pero que tampoco constituyan una mera participación simbólica por su pequeño porcentaje. Esta actividad tiene el grave inconveniente de que su rentabilidad resulta muy diferida, lo cual es un inconveniente mucho más relevante para -- las sociedades privadas que para las públicas.

La concesión de créditos trata de proporcionar recursos -- ajenos a las empresas que no pueden procurárselos debido a la inadap tación de los intermediarios financieros clásicos para atender las -- necesidades de préstamos de la pequeña y mediana empresa.

La asistencia técnica y de gestión abarca todos los ámbi-- tos de la vida de la empresa y la sociedad privada de desarrollo no puede llevarlo a cabo por sí misma en todos sus aspectos por lo que debe colaborar con los grupos de estudios existentes. En los casos -- en que no existieran entidades de asesoramiento en la zona deberán -- ser promovidas, y en caso necesario participadas, por la sociedad de -- desarrollo.

Resumiendo las características de esta iniciativa, que aún se halla en sus comienzos, diremos que la influencia del modelo fran-- cés de SDR hace que muchas de las sociedades privadas de desarrollo regional constituídas en España aspiren a tener una serie de privile gios a cambio de un sometimiento y un control muy estricto por parte de la Administración. En cambio otros grupos de promotores prefie ren las condiciones de libre competencia con la flexibilidad y liber tad de acción que esa estructura lleva aparejada.

Las sociedades de desarrollo regional de carácter privado se encuentran en España en una etapa de formación de su propio per--

fil y en espera de la normativa adecuada. Lo sensato sería que al proceder a una revisión del estatuto legal de las sociedades públicas se regularan las privadas utilizando un mismo marco y señalando el papel de cada una dentro del desarrollo de las regiones para evitar interferencias e inútiles duplicaciones.

Además de las sociedades de desarrollo regional públicas y privadas se ha propuesto recientemente la posibilidad de crear unas entidades públicas de desarrollo de ámbito provincial para obviar el retraso de las sociedades regionales y acercar a las zonas de actuación sus servicios pudiéndoseles encargar tareas específicas como la dotación de infraestructura en su zona de actuación.

Recapitulando acerca de la constitución y perspectivas de las sociedades de desarrollo regional en España diremos que en el caso de las entidades de carácter público la inoportunidad e inadecuación con que fueron creadas exige un replanteamiento global de su estructura y funciones.

El ambicioso esquematismo de su reglamentación legislativa sin el desarrollo de los mecanismos enunciados ni la dotación paralela de medios precisos para alcanzar los fines propuestos refleja el apresuramiento de su instrumentación por motivos de imagen política ante las reivindicaciones de las regiones menos favorecidas.

Deberá elaborarse una ley marco que sin improvisaciones y tras un estudio profundo de cada uno de los aspectos que inciden en la configuración de este tipo de sociedades, reglamente su cometido deslindando los campos y las atribuciones entre sociedades públicas y privadas, desarrollando las funciones de cada una y coordinando su acción tanto entre estos dos tipos de entidades como con el resto del sistema financiero.

Las sociedades de desarrollo regional deberán extenderse a

./..

todas las regiones y nacionalidades del Estado pues su presencia resulta útil tanto en las zonas más atrasadas como en las relativamente más desarrolladas. La promulgación de una ley cuadro que dé homogeneidad a las sociedades de desarrollo regional, dentro de cada una de las dos divisiones principales, resulta necesaria para que formen un grupo financiero coherente.

Las sugerencias diseminadas a lo largo de este estudio pueden sintetizarse en unas breves notas para su posible toma en consideración e incorporación en su caso al marco que elaborará la nueva normativa.

En primer lugar deberá desaparecer la presencia mayoritaria del INI no solo por el perjuicio que causa a estas sociedades sino por que las vincula a la Administración Central lo cual resulta inadmisibles en unas entidades genuinamente regionales. La salida del INI llevándose consigo el apelativo "industrial" para extender su acción a todos los sectores debe dar paso a un conjunto muy diversificado de accionistas entre los que se contarían las entidades de crédito, los particulares, los empresarios e, incluso, el ente regional con una participación minoritaria. Esta configuración acerca a las sociedades públicas y a las privadas aunque deberán diferenciarse siempre por la mayor conexión con la programación regional y por el sometimiento a un control más estricto en las primeras.

Tanto las sociedades de carácter público como las de naturaleza privada deben regirse por la lógica del beneficio adoptando únicamente aquellos proyectos que tengan posibilidades probadas de rendimiento y con ello demuestren su eficacia.

Los fondos propios deben servir como garantía de unos recursos ajenos mucho mayores sin lo cual las sociedades de desarrollo perderían su carácter de intermediarios financieros y se convertirían en

./..

fondos de reparto presupuestario. Los recursos ajenos deberían ser captados a largo plazo a precios de mercado sin recurrir a los circuitos privilegiados aunque en este caso resulte más justificado que en los empleos actuales de estos circuitos.

La relación de las entidades públicas de desarrollo con la planificación regional debe ser de coordinación, dentro de la mutua independencia. La entidad de desarrollo asesorará la elaboración de la programación aportando su experiencia referida a los diferentes sectores pero, una vez elaborado el plan, tomará como guía las directrices contenidas en él y respecto a estas normas será juzgada su actuación.

Aunque se regule la cuantía de las participaciones para evitar la gestión directa por parte de la sociedad de desarrollo resulta aún más importante la posible viabilidad de los proyectos elegidos. Esto debe comprobarse no solo al estudiar las diferentes iniciativas, con carácter previo, sino a través de un seguimiento continuo de las sociedades participadas.

En el aspecto de la concesión de créditos podría permitirse en ciertos casos su otorgamiento sin previa participación a la vez que deben tomarse cautelas para que la actividad de las sociedades de desarrollo no bascule excesivamente hacia la función crediticia que resulta muy atractiva para ellas pero no eficaz en todos los casos para el desarrollo.

La asistencia técnica, administrativa y organizativa debe ser instrumentada en el nuevo marco legal y no simplemente enunciada porque constituye la aportación más relevante de las sociedades de desarrollo regional como aglutinante del resto de sus actuaciones. Para su prestación deben aprovecharse los centros de estudios y de asesoramiento preexistentes.

La dotación de infraestructura en el caso de que se encargue a las sociedades de desarrollo regional deberá figurar entre las atribuciones de las entidades de carácter público y habrá de ser llevada a cabo por filiales especializadas. Además su campo deberá extenderse desde la construcción de áreas industriales hasta la dotación de otros tipos de infraestructura.

La revisión de los puntos mencionados junto con muchos - - otros citados a lo largo de la exposición, puede hacer que logren reestructurarse y extenderse a todos los territorios del Estado unas - nuevas sociedades de desarrollo regional con muchas posibilidades de ser verdaderamente útiles al crecimiento equilibrado de las regiones españolas.

862

VI - LA FINANCIACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN LA CEE:
LA SOCIEDAD EUROPEA DE DESARROLLO REGIONAL
=====

Las graves desigualdades existentes entre las regiones enclavadas en los países miembros del Mercado Común resultan innegables y no han hecho más que incrementarse desde la creación de este organismo. Si las diferencias de renta varían de 1 a 2 en el interior de los Estados, en el seno de la Comunidad van de 1 a 6 y se han reforzado ampliamente con el paso del tiempo (*).

La desaparición de las barreras aduaneras que representó la institucionalización de la CEE ha tenido ventajas innegables como la posibilidad de producción en grandes series con lo que se ha llegado a una más eficiente división del trabajo. Además de haber estimulado la competencia mediante la constitución de un gran mercado, la libre circulación de materias primas, capitales, hombres y productos ha provocado una adaptación más completa de la actividad económica hacia -- cauces de mayor productividad, estimulando su desarrollo.

Pero este cuadro tiene también sus claroscuros y sus aspectos negativos (**). Siempre que exista una acusada diferencia de desarrollo entre las diversas zonas que se integran, la ampliación del mercado y la mejor distribución de los trabajadores y del capital pueden hacer crecer las disparidades iniciales. El resultado de la unión económica se manifiesta en una concentración de los recursos en las regiones más desarrolladas acelerando su crecimiento mientras que disminuye el avance de las menos adelantadas (***).

(*) A. MARCHAL. Integración y regionalización en la CEE. Seminarios y Ediciones. Madrid, 1970

A.G.CHEVALLAS. Il problema delle Regioni in Europa. Comuni d'Europa n° 5. Roma, mayo 1971

(**) J.F.DENIAU. Le Marché Commun. Que sais je? n° 778. Paris, 1974

(***) J.R. LASUEN. Política Regional, incluido en "España ante la integración económica europea". Ariel, Madrid, 1966

Resulta cierto que las regiones europeas estaban aquejadas de fuertes desequilibrios antes de la creación del Mercado Común pero la integración los ha agravado y es necesario que se tomen medidas para frenar este proceso, no solo respondiendo a un posible sentimiento de culpa sino con miras a la puesta en marcha de una auténtica unión económica que resulta imposible con las disparidades existentes en la actualidad (*)

(*) C. FLOCKTON. The emergence of a regional policy for the European Communities. Loughborough Journal of Social Studies n° 8. Loughborough, noviembre 1969

A. LA POLITICA REGIONAL EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

La preocupación regional de la Europa comunitaria aparece ya en el antecedente más directo de la CEE, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) cuyo protocolo fundacional recoge la necesidad de readaptación de las regiones mineras en recesión (*).

La Conferencia de Mesina, que tuvo lugar en 1955, ya preveía la creación de un fondo de inversión con vistas al desarrollo de las regiones menos favorecidas de los Estados participantes y el Informe Spaak que elaboró el Comité de expertos tras el acuerdo de principio logrado reclamaba una "política deliberada" para la corrección de los desequilibrios regionales.

El Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957 que instituyó la CEE recogía en su preámbulo que los firmantes se declaraban "preocupados por reforzar la unidad de sus economías y asegurar el desarrollo armónico reduciendo la diferencia entre las distintas regiones y el retraso de las menos favorecidas". El artículo 2 estipula que la misión de la Comunidad es promover el desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad y al referirse a la política agrícola común (artículo 39.2.a) a la política común de transportes -- (artículo 75.3 y artículo 80.2), a las reglas de competencia (artículo 92.3 a) y c) se hace referencia a las situaciones de subdesarrollo regional. Además el Tratado incluye excepciones para las regiones fronterizas alemanas (Zonenrandgebiet) y Berlín y respecto al Mezzogiorno -- italiano. En el artículo 130 a) se prevé la creación del Banco Europeo de Inversiones que mediante la concesión de préstamos y garantías faci

(*) P. ROMUS. Economie Régionale Européenne. Presses Universitaires de Bruxelles. 3a. edición. Bruselas, 1979
L'Europe et les régions. Editions Labor Bruselas, 1979
La politique régionale européenne incluido en "Europa 79" Bruselas, 1979

litará la financiación de proyectos que favorezcan la recuperación - de las regiones menos desarrolladas de la Comunidad.

A pesar de estas referencias no se pensaba en la puesta en marcha de una política regional comunitaria pues se creía que el cre cimiento económico provocado por la integración sería tan fuerte que desaparecerían todos los problemas de desequilibrio territorial. -- Aun los más reticentes a este respecto estimaban que estas disparida des eran una cuestión interna de los Estados miembros, quienes debían detraer los recursos necesarios de su presupuesto, y no de la Comunidad (*).

Durante la década de los sesenta los intentos de llevar a cabo una política regional de ámbito comunitario no llegaron a cuajar en resultados prácticos. En 1958 la Comisión de las Comunidades definió un programa de trabajo para examinar bajo la perspectiva del desarrollo a largo plazo de los países miembros, los problemas planteados por el acercamiento de los niveles económicos de las diversas regiones de la Comunidad. Este programa debería analizar las estructuras de las regiones, las políticas regionales seguidas por los Estados miembros y las repercusiones de las políticas económicas de ám bito nacional sobre los programas regionales.

En 1961 la Conferencia de Bruselas sobre economía regional concluía afirmando que "la expansión global continua y rápida de la economía europea no podrá mantenerse sin una política regional vigorosa". Por primera vez se pusieron de relieve los aspectos comunitarios de los problemas regionales y la necesidad de coordinación de las políticas de los países miembros en este aspecto.

La Comisión realizó en 1961 dos estudios concretos sobre ejemplos regionales. El primero sobre los efectos de la creación de

(*) M. MELCHIOR. La région et la Communauté Européenne. Etudes et Expansion n° 273. Julio 1977. Lieja.

un polo industrial en una región subdesarrollada eligiéndose el complejo de producción de acero enclavado en Tarento-Bari-Brindisi. El segundo acerca de los problemas comunes de dos regiones separadas -- por una frontera para lo cual se eligió el sur del Luxemburgo belga y el norte de la región francesa de Lorena. También la Comisión Europea tratando de poner a punto una concepción de conjunto de la política regional creó tres grupos de trabajo que habrían de entregar -- sus conclusiones en 1964. Estos grupos analizaron los métodos para -- acelerar el desarrollo de las regiones periféricas de la Comunidad, -- los problemas de las regiones industrializadas en las que existían -- algunas actividades tradicionales en decadencia y llevaron a cabo -- una confrontación de las ayudas al desarrollo regional en los diferentes países y sus resultados.

El Parlamento Europeo, en una resolución de 26 de enero de 1964, concluía diciendo que "una política regional eficaz de la CEE -- sólo podía practicarse sobre la base de una concepción de la política regional elaborada en común por las Comunidades y las autoridades nacionales y regionales". Apoyándose en las conclusiones de los grupos de trabajo citados y en esta resolución, la Comisión elaboraba -- en mayo de 1965 la primera "Comunicación de la Comisión sobre la política regional de la CEE" en la que se afirmaba que el objetivo de esta política debía ser una mejor distribución de las actividades -- económicas y la disminución de las diferencias existentes entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones de la Comunidad (*). A la vez se postulaba la creación de actividades competitivas aprovechando los recursos existentes en las zonas rezagadas y se recogía -- por primera vez la necesidad de fijar límites al crecimiento de las zonas urbanas donde la concentración es excesiva.

(*) P. ROMUS. L'harmonisation des politiques régionales dans le cadre européen. Bulletin du Centre Européen de la Culture n° 5-6. Ginebra 1970

Vers une politique régionale européenne. Revue Juridique et Economique du Sud-Ouest Serie Economique n° 4.- Burdeos, 1970

El primer programa de política a medio plazo adoptado por la Comunidad fue aprobado el 8 de febrero de 1967 y se refiere en el capítulo VI a la política regional que los estados miembros y la Comunidad deberían seguir para lograr un crecimiento equilibrado.

En 1969 la Comisión de las Comunidades transmitía al Consejo un proyecto de decisión en el que se trataba de llegar a planes de desarrollo para las regiones más rezagadas que serían examinados por un Comité permanente de desarrollo regional y que gozarían de la ayuda comunitaria por medio de un fondo de bonificación y un sistema de garantías. A pesar de la opinión favorable del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social la cumbre de La Haya celebrada el 2 de diciembre de 1969 ignoró totalmente los aspectos de política regional dedicando su tiempo a otras cuestiones (*).

Al iniciarse la década de los setenta todas estas declaraciones imprecisas que fueron ignoradas por los gobiernos y por el propio Consejo de las Comunidades durante años se concretan y a mitad del período fruntificarán en una iniciativa tangible. En este resultado tuvo una influencia decisiva la formulación del Plan Werner sobre la realización por etapas de una unión económica y monetaria en el que se insistía reiteradamente en la imposibilidad de llegar a la unión preconizada sin una política regional que eliminase las diferencias de estructura entre las diferentes áreas. (**).

El tercer programa de política a medio plazo establecido el 9 de febrero de 1971 insiste de nuevo en la necesidad de dar a las políticas regionales una dimensión comunitaria añadiendo a la responsabilidad de los Estados miembros la de la propia Comunidad. Esto se traduce en una atención prioritaria a los problemas de las regiones perifé-

(*) F.PERRIN. La politique régionale et la Communauté Economique Européenne. Cujas Grenoble, 1970.

(**) J.CROS. Les déséquilibres géographiques dans la CEE face aux objectifs de l'Union économique et monétaire. Revue d'Economie Politique n° 2. Paris, marzo-abril, 1974.

ricas subdesarrolladas, a las dificultades que se derivan directamente de la integración comunitaria y de las políticas comunes y a los problemas planteados por la regresión de la actividad económica predominante en una región.

El Consejo reconocía también, por una resolución de marzo de 1971, el papel prioritario y la necesidad de una política regional de la Comunidad y la Comisión al presentar en mayo de 1971 dos proposiciones de ley referentes a las acciones comunitarias de la política agrícola común, insistía en que el Consejo tomase lo antes posible una decisión de conjunto sobre los medios de acción de la política regional en la Comunidad sugiriendo la creación de un fondo europeo de bonificación de intereses para el desarrollo regional (*).

El Consejo de 20 de octubre de 1971 dedicado especialmente a la toma de resoluciones sobre la política regional no llegó a ninguna conclusión debido a las divergencias irreconciliables sobre el diseño de esta política. Solamente se da el primer paso de lo que serán los principios de coordinación de los regímenes nacionales de ayuda regional y se definen las zonas periféricas o más rezagadas en cuanto a su desarrollo, dentro de la Comunidad.

A pesar de estos decepcionantes resultados en el plano decisorio los estudios de carácter regional prosiguen ininterrumpidamente y en 1971 se publica un balance analítico en el que se recogen la población, el empleo y el producto de todas las regiones que forman parte de la Comunidad junto con un examen profundo de las situaciones y tendencias regionales.

El Consejo, en una resolución adoptada en marzo de 1972, llegó a un acuerdo de principio para que el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrarias (FEOGA) pudiera ser utilizado en acciones de des-

(*) G. MARTINI. La politica regionale della Comunità Europea. Informazioni Svimez. n° 18. Roma, septiembre 1974

arrollo regional y se crease un fondo de desarrollo regional o un sistema de recursos comunitarios apropiados para el desarrollo regional (*).

La Comisión es invitada a hacer proposiciones concretas en base a estos principios y a la vez que reitera sus propuestas anteriores sugiere por primera vez la creación de una sociedad europea de desarrollo regional cuyo objetivo sería la búsqueda de la información de los inversores, la asistencia técnica y la posibilidad de participar temporal y minoritariamente en empresas, principalmente pequeñas y medianas, creadas en las regiones prioritarias.

La conferencia de Venecia celebrada en abril de 1972 centró parte de sus tareas en la definición de las finalidades cualitativas del desarrollo industrial y de su papel en la reducción de las disparidades regionales y sociales.

La ampliación de la Comunidad en 1973 resulta un hecho realmente decisivo para el futuro de la política regional de la CEE. Inglaterra e Irlanda exigirán en cada reunión la instrumentación de esta política que anteriormente solo contaba con el apoyo decidido de Italia (**). Ya la cumbre de París celebrada en octubre de 1972 había establecido que la política regional era necesaria para el reforzamiento de la Comunidad y para lograr la unión económica y monetaria y había invitado a la creación de un fondo de desarrollo regional antes del 31 de diciembre de 1973.

En mayo de 1973 fue adoptado por la Comisión el denominado Informe Thomson que tanta influencia iba a alcanzar en la instrumenta

(*) N. LA MARCA. La determinazioni del 21 marzo 72 in tema di politica regionale. Realtà del Mezzogiorno n° 4-5 Abril - mayo 1972, Roma

(**) Europe-Documents. Rapport sur les problemes regionaux dans la Communauté élargie. Documento n° 738 Bruselas-Luxemburgo, 16 mayo 1973

ción posterior de la política regional comunitaria (*). Este informe consta de una primera parte en la que se describe en líneas generales la situación del momento y las posibles directrices para su corrección. Además tiene un anexo importante en el que se analizan los problemas regionales y los instrumentos utilizados para su corrección en los nuevos Estados miembros.

Thomson entendía que la política regional de la Comunidad debía eliminar las distorsiones estructurales que constituían a su entender el mayor obstáculo para la realización de la unión económica y monetaria. Además de referirse a las regiones de menor desarrollo destacaba igualmente los graves problemas provocados por la congestión de los grandes centros industriales. Como instrumentos de acción a nivel comunitario otorgaba una prioridad absoluta al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Comité de Política Regional aunque precisando que la acción comunitaria no debería sustituir en el futuro a las políticas nacionales sino complementarlas.

Recogiendo estas opiniones la Comisión adoptó un proyecto de Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en el que se especificaban sus medios financieros, su posible forma de actuación y las regiones implicadas en su acción. También se propusieron las características que debería adoptar el Comité de Política Regional (CPR) en su próxima creación.

En este momento aparecen dos relevantes informes sobre política regional, uno presentado ante el Parlamento Europeo y denominado Informe Delmotte y otro ante el Comité Económico y Social Europeo conocido como Informe Ventejol. El primero rechaza el principio de justa compensación y reclama la integración de las políticas secto-

(*) G. THOMSON. European regional policy in the 1970's. CBI Review n° 10 Londres, 1973
Die integration politishen Bedeutung europaischer Regional politik in Rahmen der Neum. Europa Archiv n° 2. Bonn, enero 1974

riales en la regional a la vez que la formulación de los principios básicos del desarrollo regional y su concrección en planes adaptados a cada una de las zonas. Entre las diversas consideraciones apuntadas a este respecto destacan la necesidad de una auténtica solidaridad europea para que la política regional comunitaria pueda lograr un peso específico. Como acciones a emprender se cuentan el concierto a escala europea de las inversiones públicas y privadas de las regiones con problemas, un programa europeo de grandes obras de infraestructura, el desarrollo de centros de ciencia y cultura en las zonas subdesarrolladas y la creación de una oficina de documentación y de información sobre política regional.

El Informe Ventejol se refiere a la determinación de los objetivos prioritarios, la definición de los papeles a jugar tanto por los Estados miembros como por la Comunidad y la necesaria coordinación entre los instrumentos de intervención existentes o a crear en el futuro (*). Mediante este Informe el Comité recordaba que, para la elaboración de la política regional, debían tenerse en cuenta una serie de puntos como la ayuda a las regiones con problemas más graves apoyándose realmente en "criterios europeos", la fijación de objetivos a nivel comunitario para poder coordinar los programas nacionales y la puesta en marcha de proyectos europeos en materia de infraestructura. Respecto al futuro FEDER se recogían una serie de observaciones de interés como que sus fondos no deberían estar dedicados de manera exclusiva a las acciones de los Estados miembros sino permitir la realización de los grandes proyectos comunitarios y que no deberían comprenderse un excesivo número de regiones entre las prioritarias para poder concentrar la ayuda y que ésta resultase eficaz teniendo como referencia que la propuesta de la Comisión englobaba el 52 por cien del territorio de la Comunidad y el 35 por cien de su población. Resulta interesante destacar que frente a la exclusión de la opinión de los órganos representa-

(*) G. VENTEJOL. La politique régionale européenne. Humanisme et entreprise n° 82. Neuilly diciembre 1973

tivos de la voluntad regional practicada hasta la fecha el Informe Ventejol recomienda por primera vez una consulta a las regiones respecto a la política que les afecta.

Pero los obstáculos a cualquier iniciativa en este terreno seguían siendo enormes debido a la insolidaridad de los países miembros y a las reticencias respecto a cualquier iniciativa que coartase su soberanía a pesar de todas las declaraciones de europeísmo y las protestas de querer construir una Europa unida (*). Italia e Irlanda se quejaban de que no se habían tenido en cuenta los diferentes grados de subdesarrollo, al elegir las regiones susceptibles de ayuda por parte del FEDER añadiendo a esta protesta la petición de que se tomase en consideración la capacidad de cada país para enfrentarse con tales problemas. Francia no quería pasar de una coordinación nominal de las políticas de carácter nacional y cuestionaba la posible ayuda a las regiones más congestionadas. Gran Bretaña estaba empeñada en sacar adelante una política regional comunitaria que favoreciese especialmente a sus regiones en decadencia industrial. Por último, Alemania, sospechando que tendría que pagar gran parte de la factura comunitaria, trataba de reducir lo más posible las cifras manejadas. La cumbre de Copenhague celebrada en diciembre de 1973 ofrecía a este respecto un panorama desolador.

La Comisión no obstante renovó en 1974 su petición de puesta en marcha del Fondo y del Comité de Política Regional insistiendo en que consideraba útil "intentar la creación a título complementario y no alternativo de un sistema que tomaría la forma de una sociedad de desarrollo regional (SEDER), así como un sistema europeo de garantía para el desarrollo regional. A la vez preveía la emisión de un empréstito europeo destinado al desarrollo regional y la intensificación de la acción del BEI, del FEOGA y del FSE en sus aspectos regionales. La

(*) B. TREVOR. Regional policy and European integration. Journal of Common Market Studies. n° 4. Oxford, junio 1975

actitud de los Estados miembros respecto a la política regional común -- era juzgada como un error económico grave aparte de una injusticia social aduciendo que resultaba preferible impulsar con medios financieros el desarrollo de las regiones atrasadas que dedicar cantidades equivalentes o superiores a subsidios de paro y a la atenuación artificial de las disparidades de renta.

La segunda cumbre de París celebrada en diciembre de 1974 -- llegó por fin al acuerdo de creación del FEDER después de una discusión enconada en la que los partidarios de una verdadera política regional -- de ámbito comunitario tuvieron que ceder en no pocos puntos y condiciones. El Consejo que tuvo lugar en Dublín el 10 de marzo de 1975 especificó las modalidades de intervención del FEDER y decidió la creación -- del CPR. Ambos organismos se constituyeron en julio de 1975 y comienzan a funcionar a finales de ese año.

En junio de 1977 la Comisión comunicaba al Consejo junto con sus propuestas para la reforma reglamentaria del FEDER y que se plasmaron en la creación de la sección "fuera de cuota", sus orientaciones en materia de política regional comunitaria las cuales aprobadas por la Resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979 constituyen las normas vigentes en la actualidad (*).

La política regional comunitaria tratará de partir de una -- concepción global en el sentido de que incluirá todo el territorio de -- la Comunidad a la vez que todos los campos de la política económica. De esta forma contribuirá de manera integral a la convergencia de las economías de los países miembros en la óptica de una unión económica y monetaria. Para que esta concepción no quede en una mera enunciación programática se establecen los informes periódicos y la denominada valoración del impacto regional (AIR).

(*) Guidelines for Community Regional Policy Communication from the EC Commission to the Council, European Industrial Relations Review n° 43. Londres, julio 1977

Los informes de la Comisión se refieren a periodos de dos años y medio y se inician en 1980 realizándose en estrecha colaboración con el Comité de Política Regional. A partir de estos informes, donde se recogerá la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, la Comisión establecerá las prioridades y orientaciones de la política regional comunitaria que serán presentadas al Consejo. Las prioridades consideradas deberán incluir una definición de las zonas geográficas en las que la Comunidad concentrará sus esfuerzos así como las ayudas que conceda.

La Valoración del Impacto Regional (AIR) va mucho más allá de este marco global de análisis al introducir una orientación regional en cualquier tipo de política comunitaria. Hasta esa fecha la política regional había sido un tipo de acción que trataba de corregir, a posteriori y hasta el límite de sus posibilidades, los estragos provocados por las otras políticas. Esta nueva técnica introduce una valoración simultánea de todas las medidas adoptadas desde el punto de vista regional. El fin de la AIR es mostrar las consecuencias regionales de las decisiones de carácter sectorial para tenerlas en cuenta al adoptarlas y en el caso de que esta adopción resulte inevitable poder poner a punto mecanismos que permitan aminorar las consecuencias negativas de tales decisiones.

Las orientaciones de política regional se refieren al tema de la coordinación entre las medidas nacionales y las adoptadas por la Comunidad para llegar a un reparto lo más equilibrado posible de las actividades económicas sobre el territorio de la CEE. Esto implica una definición de los objetivos comunitarios y una valoración de las políticas regionales en relación a aquellos objetivos y los nacionales (*).

La política regional de la Comunidad que no había sido prevista en el tratado de Roma ha ido tomando carta de naturaleza entre

(*) E. DEREK. La politica regionale nella Comunità Economica Europea.
Mondo Aperto n° 28. Roma, febrero 1974

las políticas comunes después de un largo proceso de lucha y tras vencer las oposiciones más enconadas. La unión europea al nivel económico y monetario exige que se eliminen los graves desequilibrios existentes entre los diferentes territorios. En la actualidad los Estados miembros ya no disponen de aranceles propios ni tienen libertad para manejar los tipos de cambio de manera autónoma para realizar los ajustes necesarios respecto a los resultados divergentes de sus economías. Es la Comunidad la que debe llevar a cabo las acciones necesarias para -- que los ajustes se produzcan lo más suavemente posible y para ello deberá actuar la política regional. Sólo su actuación eficaz puede hacer posible la puesta en marcha de la unión monetaria y económica y lograr la cohesión política de la Comunidad (*).

Una vez descrito a grandes rasgos el proceso por el que se ha llegado a la situación actual en la política regional comunitaria -- debemos referirnos brevemente a los logros más importantes de esta política: los principios de coordinación de los regímenes nacionales de ayuda nacional y al Comité de Política Regional. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el proyecto de Sociedad Europea de Desarrollo Regional (SEDER) serán tratados posteriormente de manera más detallada por englobarse dentro de los organismos de carácter financiero a los que se refiere específicamente nuestro estudio.

Respecto a la coordinación de los regímenes de ayudas regionales, la primera definición tuvo lugar como ya hemos recogido en 1971, aunque el sistema fue adaptado a la Comunidad ampliada en 1973 y mejorado en 1975 graduando las regiones en cuatro categorías. El actual régimen, perfeccionado de nuevo en 1978 se ha establecido para el trienio -- 1979-1981.

La necesidad de esta coordinación surge a partir de las grandes diferencias existentes en los regímenes de ayuda regional de los --

(*) U. BORSARI. Regioni e Comunità Europea. Civitas n° 3. Roma, marzo abril 1977

distintos países miembros que pueden dar lugar a un distorsionamiento - de la competencia respecto a los intercambios comerciales intercomunitarios y a luchas enconadas para atraer a los posibles inversores. Estas diferencias surgen además a partir del hecho de que los países con menos problemas regionales son los que poseen más recursos para hacerles frente (*).

Los principios de coordinación parten de cinco aspectos: techos de diferencias en la intensidad de las ayudas, especificidad regional, transparencia, repercusiones sectoriales y sistema de vigilancia.

Los techos se han calculado teniendo en cuenta las equivalencias en subvención neta es decir descontando los impuestos y se expresan como un porcentaje de la inversión inicial o en una cantidad absoluta calculada en unidades de cuenta europeas (UCE) por empleo creado instalándose un techo alternativo expresado en porcentaje de la inversión, 5 ó 10 puntos por encima del primero, en el interior del cual se pueden mover los techos por empleo. Los techos absolutos no se utilizan para el sector terciario. Los alternativos juegan para el conjunto de las ayudas regionales acumuladas tanto para las denominadas transparentes en cuanto que se pueden calcular por anticipado como para las no transparentes que solo pueden serlo a posteriori como las desgravaciones fiscales, las garantías de créditos y la reducción de alquileres de los edificios industriales.

El territorio de la Comunidad que en un principio había sido dividido en regiones centrales y regiones periféricas fue parcelado en cuatro tipos de regiones de menor a mayor desarrollo.

El primer grupo está formado por Irlanda, Irlanda del Norte, el Mezzogiorno y los departamentos franceses de Ultramar (Reunión, Gua-

(*) D.J. PUCHALA. Domestic politics and regional harmonization in the European Communities. World Politics n° 4. Princeton N.J. julio 1975

dalupe, Martinica, Guayana, San Pedro y Miquelon). En estas regiones el techo es del 75 por cien y de 13.000 UCE por empleo creado. A partir -- del 1 de enero de 1981 en los proyectos que supongan una inversión inicial de más de tres millones de UCE, a las otras ayudas se les marca un techo del 25 por cien en equivalente de subvención neta y de 4.500 UCE por empleo durante un periodo mínimo de cinco años. Las ayudas acordadas en este grupo pueden llegar pues a cubrir el total de la inversión. En este caso se encuentra Groenlandia que está fuera de techo y puede recibir cualquier porcentaje de ayuda por sus especiales características de alejamiento e inhabitabilidad.

El segundo grupo comprende los territorios a los que se entrega la prima de desarrollo regional en Francia y que prácticamente cubren el suroeste del país, las zonas apoyadas en Italia enclavadas en las regiones de Friuli-Venecia-Julia, del Trentino-Alto Adigio, de las Marcas, del Valle de Aosta, del Lacio, de Toscana, de Umbria y de Venecia y las "Special Development Areas" y "Development Areas" del Reino Unido que tienen marcado un porcentaje del 30 por cien y de 5.500 UCE con un techo alternativo del 40 por cien.

El tercer grupo engloba los territorios fronterizos de Alemania Occidental (Zonenrangelbiet) la zona especial de desarrollo situada al norte de Dinamarca y las islas de Bornholm, Aer, Sam y Langeland que suponen un porcentaje del 25 por cien de la inversión y de 4.500 UCE por empleo con un techo máximo del 30 por cien.

El último grupo está constituido por otras regiones de la Comunidad y tiene como tope el 20 por cien y 3.500 UCE por empleo con un límite máximo del 25 por cien. Estas ayudas deberían reducirse lo más posible siguiendo un plan de disminución progresiva.

Hay techos semejantes para los traslados de empresas desde una región congestionada a una atrasada. Las subvenciones dirigidas a salvar las pérdidas de ejercicio no son compatibles con las reglas del

./..

Mercado Común respecto a la competencia y han sido bloqueadas. Los techos pueden ser derogados, no obstante, provisional o definitivamente por la Comisión cuando exista causa justificada y a petición del Estado - miembro correspondiente.

El cuadro de topes vigente no significa que su respeto meramente cuantitativo baste para que una política regional resulte bien de lineada en el aspecto comunitario. Además debe cumplir una serie de condiciones cualitativas que hemos denominado de especificidad regional. Estas reglas aseguran el carácter auténticamente regional de las ayudas y pueden relacionarse como sigue: a) las ayudas regionales nunca pueden ser extensivas a todo el territorio nacional salvo los casos de Irlanda y Luxemburgo; b) los regímenes de ayudas han de referirse de manera específica a las regiones y zonas beneficiadas; c) las ayudas regionales no pueden ser otorgadas de forma puntual excepto cuando se apliquen a polos de desarrollo; d) la intensidad de las ayudas debe adaptarse a la situación particular de las regiones; e) la intensidad y la forma concreta de las ayudas según las diferentes regiones deben indicarse claramente; f) las ayudas regionales concedidas a las regiones en las que el FEDER puede intervenir deben inscribirse en el marco de programas de desarrollo regional.

La Comisión examina periódicamente los regímenes de ayudas de carácter regional de cada miembro para dictaminar acerca de su adecuación pero para ello las ayudas deben ser transparentes y permitir una evaluación clara de su nivel. La transparencia es necesaria igualmente para una comparación entre los apoyos otorgados por los diferentes países miembros. Para lograr este resultado se ha desarrollado un método práctico de evaluación de carácter complejo el cual permite una comparación de las ayudas tanto las cuantificables de antemano como aquellas que deben ser aproximadas puesto que no se conocen exactamente más que a posteriori. La transparencia de las ayudas contribuye a colocar en una situación de igualdad a todos los posibles inversores ante los inconvenientes naturales o económicos de cada región.

Por otra parte las ayudas de carácter territorial inciden sobre sectores concretos de actividad que a su vez pueden estar apoyados -- con incentivos de carácter sectorial por lo cual deben ser examinadas -- las repercusiones de este solapamiento. La acumulación de ayudas está -- permitida siempre que no sobrepase los techos recogidos anteriormente pe ro debe vigilarse por parte de la Comisión el que los apoyos regionales no vayan a parar nunca a sectores inviables o con exceso de capacidad.

El sistema de vigilancia se ha instrumentado por la Comisión por medio de un dispositivo de comunicación a posteriori de los casos de mayor relieve, garantizándose siempre el secreto de los asuntos.

Estos principios tan trabajosamente elaborados y puestos a -- punto para su aplicación práctica constituyen solo el primer paso para -- la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros. Se refieren únicamente a los regímenes de ayuda y no incluyen la interven-- ción de los diferentes Estados en la dotación de infraestructura que es un capítulo muy importante de la acción regional.

El Consejo de Ministros celebrado en Dublin en 1975 decidió la creación del Comité de Política Regional (CPR) que constituye el órga no de carácter institucional que debe contribuir a la coordinación de -- las políticas regionales nacionales y que el futuro puede ser el instru-- mento de elaboración de la política auténticamente comunitaria. En la ac tualidad se configura como un órgano consultivo de manera simultánea pa-- ra el Consejo y la Comisión. Su gestación data de 1969 cuando la Comisión Europea recomendó la creación de un Comité para discutir los planes de -- desarrollo regional que debían beneficiarse del apoyo comunitario. Otro hito importante fue el informe Thomson elaborado en 1973 y que señalaba la necesidad de coordinación de la política de los Estados miembros y pro pugnaba para ello la creación de un Comité ad hoc.

El CPR está compuesto por altos cargos de los Estados miem-- bros y de la Comisión responsables de la política regional a título de --

consejeros y no de representantes directos de los Estados. Existen cinco - materias en las que debe intervenir necesariamente: a) elaboración del es-
quema común para los programas de desarrollo regional; b) dictamen sobre -
los proyectos de infraestructura sometidos al apoyo del FEDER cuando sobre
pasen los 10 MUCE (millones de unidades de cuenta europeas); c) consulta -
acerca de los programas de desarrollo regional; d) consulta sobre el pro-
yecto de proposición de decisión del Consejo señalando los tipos de infra-
estructuras elegibles para el apoyo del Fondo; e) colaboración en la elabo-
ración del informe periódico acerca de la situación y evolución socioeconó-
mica de las regiones de la Comunidad por parte de la Comisión.

Además de estos temas programáticos el CFR puede, por propia -
iniciativa o a solicitud de los órganos comunitarios o de los países miem-
bros, estudiar cualquier materia relacionada con la política regional. En -
un principio realizó exámenes sobre aspectos diversos como los sistemas de
ayuda, las medidas de disuasión, el trabajador fronterizo y el sector ter-
ciario para centrarse posteriormente en los programas de desarrollo regio-
nal que los Estados se comprometieron a enviar a la Comisión a partir de -
1977 (*).

El Comité comienza su estudio con una comparación respecto al
esquema común elaborado por este mismo organismo en 1975 comprobando su --
adecuación a los cinco capítulos: a) análisis de los problemas e identifi-
cación de los cuellos de botella y las posibilidades de desarrollo de las
regiones; b) definición de los objetivos cuantificados; c) descripción de
las acciones emprendidas para alcanzar esos objetivos tanto respecto a las
ayudas regionales directas como en la dotación de infraestructura; d) las
indicaciones sobre los recursos financieros necesarios para el desarrollo
del plan recogiendo las fuentes de financiación y el tipo de gasto; e) las
precisiones sobre la puesta en marcha del programa y el calendario de eje-
cución (**).

(*) G. VANNI. Rapporti fra Regione e CEE in materia di programmazione. Ri-
vista di Diritto Europeo n° 3. Roma, julio septiembre 1975

(**) European Communities. The regional development programs. Bruselas
1979

Una vez comprobados estos aspectos el Comité ha llevado a cabo una evaluación crítica de los programas que ha sido elevada al Consejo y a la Comisión. Esta última ha elaborado un dictamen utilizando las conclusiones suministradas por el CPR en el cual, tras poner de relieve los más graves defectos de los programas que le han sido sometidos, emite una serie de recomendaciones para mejorar la calidad de la planificación regional en el futuro.

Entre los fallos más sobresalientes del conjunto de los programas examinados figuran la falta de cuantificación de los objetivos de empleo, la no explicitación de las prioridades, la no indicación de las transferencias financieras entre los diferentes ámbitos de la Administración y la falta de precisión sobre cómo va a utilizar el Estado los recursos del FEDER. Las recomendaciones para mejorar la calidad de los programas piden que sean subsanadas todas estas debilidades puesto que van a ser utilizados como marco de referencia para la valoración de los proyectos del FEDER así como para el cálculo de las bonificaciones del Sistema Monetario Europeo y de los programas especiales del FEOGA. Además deben proporcionar la información necesaria para que la Comisión pueda establecer los campos prioritarios de intervención del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y asegurar las bases de una buena coordinación de las políticas regionales nacionales tanto en el aspecto de las ayudas directas como en el de la construcción de infraestructura.

Como vemos se trata del principio de un largo camino de perfeccionamiento de la programación y de la coordinación de la política regional pero el logro del acuerdo de creación de este Comité representa un paso adelante en la consideración de los problemas de la Europa de las regiones aunque uno de sus defectos principales, compartido con el resto de las instituciones comunitarias de carácter regional sea el de la ausencia de los representantes de esas mismas regiones a las que dicen dirigirse en sus prestaciones de apoyo y el protagonismo absoluto de los Estados nacionales como ya se subrayaba en el Informe Ventejol (*).

(*) A.F. PANZERA. L'attuazione della normativa comunitaria nella materie di competenza regionale. Rivista di Diritto Europeo. Roma, enero marzo 1977

Las tareas encomendadas al Comité de Política Regional resultan muy amplias y diversificadas y de llevarse a cabo realmente podrían favorecer la armonización cuantitativa y cualitativa de la política regional de los países miembros y lograr un desarrollo ordenado en el que las inversiones realizadas en una región podrían servir de complemento al avance de otras. Sin embargo dada su composición poco afortunada y las divergencias existentes entre los países comunitarios puestas de manifiesto en los debates previos a su creación no parece que por el momento pueda llevar a cabo una labor realmente eficaz.

Si la política regional parece afianzarse en el seno de la Comunidad después de no pocas vicisitudes y tropiezos, los instrumentos de coordinación con que cuenta resultan aún muy débiles y con escaso contenido comunitario aunque representan el inicio de una nueva perspectiva (*). La valoración del impacto regional (AIR) si se aplica a todas las decisiones tomadas por la Comunidad en cualquiera de sus campos podrá al menos prevenir el que se sigan agravando los desequilibrios actuales y tendrá una cobertura mayor conforme se vayan incrementando los campos comunes de actuación de la política de la CEE.

(*) P. MORAN La politique régionale confrontée aux optima nationaux et européens. Revue d'Economie Politique n° 2. Paris, marzo abril 1974

B. LA ACTUACION REGIONAL DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS NO ESPECIALIZA

DOS

Para poner en marcha el desarrollo de las regiones rezagadas uno de los elementos necesarios sino el más importante, está constituido por los apoyos financieros. Para llevar a cabo una política de desarrollo regional comunitaria es necesario contar con una estructura financiera capaz de respaldar los planes y proyectos emprendidos lo cual en la actualidad está lejos de haberse conseguido. A pesar de ello, es posible considerar dos etapas en la instrumentación de la política de financiación del desarrollo regional. Durante la primera -- que va desde la creación de la Comunidad Económica Europea hasta 1975 este organismo utiliza una serie de medios de intervención directa -- que sin tener una vocación específicamente regional pueden ser utilizados con esa finalidad tales como los apoyos financieros provinientes del presupuestos de la CEE o de la CECA y de los fondos de carácter comunitario: Fondos de Garantía de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (FEOGA), Fondo Social Europeo (FSE) y Banco Europeo de Inversiones (BEI).

La etapa actual, que se inicia a partir de 1975, se caracteriza por la creación de un organismo especializado, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) junto con la pervivencia de la acción de las instituciones no especializadas. A las características del Fondo, así como al proyecto de creación de una Sociedad Europea de Desarrollo Regional (SEDER) nos referiremos con posterioridad (*), pues a -- continuación vamos a ocuparnos de las intervenciones de carácter re--

(*) J. M. CARCELEN. El proyecto de Sociedad Europea de Desarrollo Regional: entorno y posibilidades. Primeras Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas. Sevilla, abril 1980.

G. GAETANI D'ARAGONA. Gli aiuti della Comunità Europea allo sviluppo regionale. Rassegna Economica n° 6. Nápoles, noviembre-diciembre 1976

gional llevadas a cabo en la primera etapa por instituciones que no albergaban esa específica finalidad

1. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)

El Tratado de París de 1951 que dió origen a la CECA previó que la Comisión puede financiar la realización de programas de inversión en los sectores del carbón y del acero. También contemplaba la posible financiación de trabajos e instalaciones que contribuyan a incrementar la productividad, a abaratar los precios de coste o a facilitar la venta de la producción obtenida.

Los apoyos otorgados pueden adoptar la forma de préstamos o de garantías a fin de obtener créditos de instituciones privadas. Los fondos necesarios para llevar a cabo esta labor se obtienen por medio de empréstitos que se colocan en mercados europeos.

Además de estas tareas de carácter general existen dos supuestos de gran relevancia en los planteamientos de tipo regional. Estos supuestos se producen cuando el progreso técnico introducido en los dos sectores provoca una disminución de la mano de obra empleada o cuando las condiciones de mercado se hacen tan desfavorables que algunas empresas se ven obligadas a cesar, reducir o cambiar su actividad productiva. En ambos casos la Comisión puede facilitar la financiación de nuevas actividades susceptibles de asegurar el reempleo de la mano de obra cesante. Hay que destacar que en estos dos supuestos, en los que se trata de crear iniciativas que combatan el paro, los proyectos no se limitan a la producción de carbón o acero sino a cualquier tipo de actividad productiva.

Las peticiones de préstamos para los programas de reconversión deben ser transmitidos a la Comisión de las Comunidades por los Gobiernos nacionales para su estudio y aprobación. Una vez aprobados se instrumenta el préstamo o, en su caso, la garantía por un plazo que

suele ser de quince años. El tipo de interés habitual es del 7,5 por --
 cien aunque el aplicado a los proyectos prioritarios se reduce al 4,5 --
 por ciento anual. Los beneficiarios de esta ayuda financiera están obli--
 gados a reservar una parte de los nuevos puestos de trabajo creados pa--
 ra la mano de obra procedente de los sectores del carbón y el acero en
 decadencia.

2. El Fondo Social Europeo (FSE)

Las desigualdades existentes entre las diferentes regiones --
 europeas no solo se manifiestan en el aspecto económico general sino --
 que tienen graves consecuencias sociales. Desde este punto de vista el
 Fondo Social Europeo, que trata de paliar las desigualdades sociales y --
 de crear empleos, coadyuva al desarrollo regional (*).

Ya en el preámbulo del Tratado de Roma se señalaba como meta
 esencial la mejora constante de las condiciones de vida y del empleo de
 los pueblos y el artículo tres se refería concretamente a "la creación
 de un fondo social europeo con vistas a mejorar las posibilidades de em--
 pleo de los trabajadores y contribuir al aumento de su nivel de vida".

El artículo 123 del mismo Tratado fundacional recoge que el --
 FSE se constituye a fin de mejorar las posibilidades de empleo de los --
 trabajadores en el Mercado Común y su movilidad geográfica y profesio--
 nal contribuyendo a elevar su nivel de vida.

A petición de un Estado miembro, el Fondo puede cubrir el 50
 por cien de los gastos destinados, por el propio Estado o por un orga--
 nismo de derecho público, a asegurar a los trabajadores un empleo pro--
 ductivo mediante la reconversión profesional o las indemnizaciones para
 su nueva instalación y a conceder ayudas a los trabajadores cuyo empleo

(*) CH. MC DONALD. La politica regionale della Comunità e lo sviluppo -
 delle regioni meno favorite. Rivista di Diritto Euro--
 peo. Roma, octubre-diciembre 1975

./..

887.

es reducido o se suspende temporalmente como consecuencia de una recon
versión de la empresa para permitirle conservar el mismo nivel de remu
neración en espera de volver a ser empleados.

La contribución del Fondo a los gastos de reconversión profe
sional está subordinada a la condición de que los trabajadores en paro
no hayan logrado ser empleados más que en una profesión nueva y que ha
yan encontrado ~~después~~ de al menos seis meses, un empleo productivo en
la profesión para la cual acaban de ser adiestrados. La contribución a
las subvenciones para la nueva instalación está subordinada a la condi
ción de que los trabajadores en paro hayan sido inducidos a cambiar de
domicilio en el interior de la Comunidad y hayan encontrado en su nue-
va residencia un empleo productivo en un período de seis meses, como -
mínimo.

La ayuda prestada en favor de los trabajadores en caso de re
conversión de una empresa está subordinada a las condiciones siguien
tes: a) Que los trabajadores en cuestión se encuentren de nuevo plena-
mente ocupados en esta empresa, desde un periodo de seis meses, como -
mínimo; b) Que el Gobierno interesado haya presentado previamente un -
proyecto elaborado por la empresa en cuestión, relativo a la reconver
sión y a su financiación; c) Que la Comisión haya dado previamente su
aprobación a la inversión.

Estos planteamientos no parecen tener en cuenta los aspectos
regionales de la política social comunitaria. Pero en la medida en que
las dificultades de empleo y los problemas de reconversión empresarial
se producen con mayor virulencia en las regiones subdesarrolladas el -
FSE está ligado a la actuación en política regional. La Comisión de --
las Comunidades era consciente del hecho y en un comunicado de 4 de ma
yo de 1969 señaló hasta que punto las mutaciones estructurales (regre-
sión, saneamiento, desarrollo) agravaban las dificultades de empleo en
las regiones sensibles en razón de su crecimiento insuficiente, del esca
so desarrollo de su industria única o de su situación periférica. Es--

./..

tas dificultades requerían la constitución de un nuevo marco para el Fondo.

La reforma fue ratificada definitivamente el 26 de noviembre de 1970 pero es una decisión de 1 de febrero de 1971 la que define los principios generales que rigen el nuevo Fondo Social Europeo y remode-la su misión. La gran transformación sufrida por el Fondo se concreta en una serie de nuevas funciones que le son encomendadas. Entre ellas destaca la intervención del FSE cuando la situación del empleo esté -- afectada o amenazada por una política común o por la realización de objetivos comunitarios y aparezca la necesidad de una actuación específica conjunta.

Pero también es factible la intervención del Fondo cuando la situación del empleo esté afectada o amenazada por dificultades que -- procedan indirectamente del funcionamiento del Mercado Común o que obstaculicen el desarrollo. En este caso el FSE contribuye aportando ayuda a las operaciones destinadas a evitar un desequilibrio grave y pro-longado en las regiones atrasadas o en aquéllas cuyas actividades dominantes estén en declive. Es por este escotillón por el que aparece la política regional puesto que como apuntábamos en un principio, el pro-pio funcionamiento de la Comunidad ha provocado una acentuación de las disparidades iniciales entre las regiones y estas disparidades deben -- ser corregidas para que resulte viable la integración europea. Además la coherencia de estos apoyos con la política llevada a cabo por las -- regiones está asegurada porque se prevé que las operaciones que se be-nefician de ayudas autorizadas por esta nueva disposición deben incluir se en programas específicos establecidos en las regiones interesadas y tienen por objeto resaltar el contenido económico de las iniciativas y precisar los medios con que cuentan procedentes de todas las fuentes -- posibles.

Las ayudas a conceder por el FSE pueden dividirse en cinco -- capítulos: a) Ayudas a cursos de formación (personal do-cente y edifi--

cios); b) Ayudas a los trabajadores que asisten a los cursos de formación (gastos de alojamiento y alimentación, retribuciones, seguros, etc); c) Ayudas a los trabajadores que deben trasladar su domicilio (gastos de viaje e instalación); d) Ayudas dirigidas a hacer más fácil la integración de los trabajadores en el nuevo medio social y profesional al que son trasladados; e) Ayudas especiales a los trabajadores más necesitados (disminuidos físicos y mentales) para su rehabilitación.

Como puede observarse las operaciones apoyadas se refieren a la capacitación de los trabajadores y a su traslado de unas regiones a otras con una referencia especial a los disminuidos físicos y mentales. En los últimos años se ha puesto un acento especial en dos tareas que aunque ya estaban vigentes con anterioridad han pasado a un primer plano en estas fechas. La primera es la ayuda a los trabajadores que deben emigrar forzosamente, tratando de mejorar las condiciones del desplazamiento y la integración a su llegada en el nuevo medio social y profesional. El segundo campo se refiere al apoyo a los minusválidos -- tratando de favorecer una mejora cualitativa de los medios de rehabilitación, a fin de integrarlos en la vida profesional.

Es la Comisión Europea quien concede las ayudas según las reglas y los límites fijados por el Consejo y tras el informe del FSE. -- Los proyectos son presentados por los Estados miembros pero las operaciones apoyadas pueden ser llevadas a cabo por organismos públicos o -- privados. En este último caso la aportación del Fondo está subordinada a la garantía de los poderes públicos sobre el buen fin de las operaciones y limitada a un importe igual a la participación del Estado miembro interesado.

Las repercusiones de la acción del Fondo Social Europeo sobre la generación de empleo no dejan de ser discutibles. La Comisión Europea ha constatado que la ayuda concedida por el Fondo representa una mínima parte de la empleada por los países miembros a las mismas finalidades y por ello su impacto es muy reducido. Además su actuación se resiente de

de la escasa supranacionalidad con que ha sido dotado que concede única-
mente a los Estados miembros la posibilidad de iniciativa y que no per-
mite una actuación realmente comunitaria.

En los últimos tiempos parece haberse tomado en cuenta de ma-
nera más consciente la dimensión comunitaria de los problemas de empleo
y las relaciones entre la política de desarrollo regional y las condi-
ciones de vida y de trabajo de los habitantes de la Comunidad.

3. El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA)

El Tratado de Roma preveía para la CEE una política agrícola
común cuyos objetivos se formulaban en varios frentes: a) Aumentar la -
productividad de la agricultura desarrollando el progreso técnico y ase-
gurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como un -
empleo óptimo de los elementos de producción especialmente de la mano -
de obra; b) Asegurar también un nivel de vida adecuado a la población -
agrícola, especialmente, con el aumento de la renta individual de los -
trabajadores de la agricultura; c) Estabilizar los mercados; d) Garanti-
zar la seguridad de los aprovisionamientos; e) Asegurar precios razona-
bles en las ventas a los consumidores.

Para llevar a cabo esta organización común de la agricultura,
podían crearse uno o varios fondos de orientación y garantía agrícola.-
Siguiendo este mandato surgiría el FEOGA el 4 de abril de 1962 (*).

Desde la creación de la Comunidad la situación agrícola se re-
veló muy problemática en algunos de los Estados miembros y la política
agrícola adoptada por cada uno de los países tenía grandes diferencias
en su planteamiento y ejecución. Aparte de una serie de medidas precau-
torias como los prélevements y las tasas que dificultan la entrada de -

(*) FEOGA. Importance et fonctionnement. Bruselas, 1978

las producciones primarias de terceros países, la Comunidad era consciente de su baja productividad agrícola y de la necesidad de mejorarla. La ampliación de la Comunidad a nueve miembros haría aun mucho más problemático el planteamiento de la política agrícola.

El FEOGA dividió su acción en dos áreas principales: la política de mercados y la de estructuras agrarias. La política de mercados no tiene una relación directa con las situaciones regionales pero la -- que se ocupa de las estructuras tiene por objeto eliminar las deficiencias estructurales existentes bajo un plano local y regional y evitar -- una acentuación de las disparidades entre las regiones rurales y las -- otras áreas de la Comunidad. La política de estructuras supone una coordinación de las políticas agrícolas nacionales y una participación de -- la CEE en la financiación de la mejora de las condiciones agrarias asegurada por la sección denominada de "Orientación" del FEOGA.

El Reglamento primitivo del Fondo disponía que los proyectos elegibles deberían insertarse dentro de un conjunto de medidas que tratasen de propiciar el desarrollo armonioso de una región dentro del programa previsto. Uno de los programas elaborados se refería concretamente al desarrollo de las regiones agrícolas en recesión aunque lo cierto es que por las consabidas dificultades comunitarias ninguno de estos programas resultaron aprobados. Sin embargo las intervenciones de la -- sección "Orientación" han tomado en consideración en estos años, aunque sea de manera tácita, los problemas regionales.

A finales de 1968 la Comisión de las Comunidades elaboró un -- memorandum referido a la reforma de la agricultura en la CEE denominado Plan Mansholt. Este plan intentaba suprimir cinco millones de hectáreas de tierras cultivadas y disminuir de diez a cinco millones el número de los agricultores de la CEE en la década de los setenta. Para ello sugería la búsqueda de un equilibrio de los mercados mediante la constitución de grandes explotaciones agrícolas y un intento de reconversión de la población y de la economía de las regiones agrarias lo cual implica-

ba una política de desarrollo. Este plan fue el que inspiró la reforma del FEOGA y el nuevo rol desempeñado por la sección "Orientación".

La reforma emprendida en 1971 permite una regionalización de la política de estructuras agrícolas y la afección de una parte de los recursos del FEOGA al desarrollo de las regiones menos adelantadas.

Una resolución del Consejo, ~~data~~ada el 25 de mayo de 1971, supone el inicio de la reforma al afirmar que las acciones comunes se basarían en criterios comunitarios y su aplicación por los Estados miembros debería tener en cuenta las particularidades regionales, económicas y sociales. Tres directrices de 17 de abril de 1972 abrieron una serie de nuevas posibilidades: modernización de las explotaciones agrícolas, estímulo al cese de la actividad agrícola, afectación de la superficie agrícola utilizada con fines de mejora de las estructuras, información socioeconómica y calificación profesional de los agricultores.

Las ayudas nacionales se combinan con las comunitarias para la financiación conjunta de estas intervenciones. La regionalización de los apoyos crediticios concedidos se manifiesta en dos características. Por una parte los Estados miembros podrán diferenciar, según las regiones, las ayudas previstas y no aplicarlas en todo o en parte. Por otro lado y respecto a la modernización de las explotaciones se autoriza a los países miembros para favorecer a las regiones que abandonadas a su propia dinámica no tendrían asegurado el mantenimiento de un nivel mínimo de población necesario para conservar el espacio. Estas zonas se eligen de común acuerdo entre los gobiernos nacionales y la Comunidad la cual sufraga un 25 por cien y en algunos casos un 50 por cien de la inversión total.

La vertiente de reforma de las estructuras agrarias ha acabado convirtiéndose también en política regional pues una buena parte de los fondos de la acción de "Orientación" se dedican a la creación de

empleos no agrícolas con el fin de que puedan ser ocupados por los desempleados del sector primario. Por otra parte, el FEOGA ha reforzado su participación en la política de desarrollo regional de la Comunidad al destinar parte de sus recursos no utilizados al presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Cuando en 1973 se planteó la confección de la lista de regiones que se podrían acoger a las ayudas del FEDER, la Comisión elaboró una relación de regiones y zonas agrícolas prioritarias en las que el FEOGA podrá financiar los proyectos que se inscriban en el cuadro de programas de desarrollo. Los criterios más relevantes para la elección de estas áreas fueron la existencia de un porcentaje de población activa agrícola superior a la media comunitaria y un PIB y un porcentaje de población activa industrial superiores a ese valor medio.

Las regiones y las zonas escogidas representan un extenso mosaico. En Bélgica la provincia de Luxemburgo. En Dinamarca, Groenlandia y diversos municipios de Jutlandia y Fionia. En la República Federal Alemana diversas zonas de Schleswig, Baja Sajonia y Renania-Palatina. En Irlanda todas las regiones del país. En Italia quince regiones completas más doce provincias enclavadas en otras regiones distintas. En Luxemburgo cuatro cantones y cuatro municipios de otro cantón. En Holanda las provincias de Groninga, Frisia y Drenthe y diversos municipios de Oveijssel. En Gran Bretaña Irlanda del Norte y un elevado número de "Employment Exchange Areas" del Norte y Sur de Escocia, del Norte de Inglaterra de Gales, etc. En Francia seis regiones, ocho departamentos y diversos distritos, cantones y municipios de otros once departamentos.

4. El Banco Europeo de Inversiones (BEI)

El Tratado de Roma en su artículo 3 se refiere a la "institución de un Banco Europeo de Inversiones destinado a facilitar la expansión económica de la Comunidad mediante la creación de recursos nuevos"

Posteriormente este mismo documento define su misión afirmando que deberá contribuir recurriendo al mercado de capitales y a sus recursos propios al desarrollo del Mercado Común mediante la financiación de proyectos destinados a revalorizar las regiones menos desarrolladas de la Comunidad, a la reconversión de empresas o a la creación de actividades nuevas. En un protocolo anexo al Tratado de Roma se establecen los estatutos fundacionales del Banco.

Se le podría definir como uno de los bancos de desarrollo de ámbito continental el primero, cronológicamente, aunque su carácter es distinto al de estos organismos en varios puntos. En primer lugar porque no cubre todo el continente sino los países más avanzados de Europa Occidental. Conectada con esta característica se halla la de ser el banco de un conjunto de naciones agrupadas por medio del Mercado Común y con ambiciones de integración a las que el BEI debe coadyuvar. La tercera diferencia es que su actuación se dirige a las zonas o regiones menos desarrolladas aunque de momento deba actuar por medio de los Estados miembros y no pueda dirigirse directamente a las regiones afectadas. Finalmente en cuanto no puede tomar participaciones en empresas ni prestarles asistencia técnica, sus funciones son mucho más limitadas que las de aquellas entidades.

La idea de creación de un mecanismo financiero que sirviese a las necesidades de la Comunidad de manera global es anterior a la firma del Tratado de Roma y se refleja en el Informe elaborado por los jefes de delegación a los Ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad de 21 de abril de 1956. En este momento se preconizaba la creación de un Fondo de inversión para "asegurar las condiciones de un desarrollo equilibrado y sin tropiezos del Mercado Común" y no de un banco, como acabaría sucediendo (*).

(*) R. HENRION. La Banque Européenne d'investissement, incluido en "Droit des Communautés Européennes". Larcier. Bruselas, 1969

./..

El Fondo a constituir estaba concebido como responsable de la financiación de las obras de carácter e interés común, de una acción positiva y colectiva en pro del desarrollo en común de las regiones menos favorecidas y de la financiación de ayudas globales a los países miembros para apoyarles en sus esfuerzos de reconversión de empresas y de creación de actividades nuevas, dejando en este caso la responsabilidad de proponer las soluciones adecuadas a los Estados miembros.

El futuro Banco retendría todas esas facetas si bien después de vaciarlas de su contenido comunitario y de admitir la preponderancia de los Estados miembros. El que adoptase la forma jurídica y el contenido de "banco" en lugar del de "fondo" como estaba previsto, se debió a las presiones alemana y neerlandesa que no aceptaban la constitución de un organismo cuyos recursos dependiesen exclusivamente de las transferencias de los países miembros sino que preferían que pudiese captar fondos por sí mismo en los mercados. Junto a esta renuencia de los países más obligados a contribuir se señalaba la ventaja de que de este modo se le obligaba a una gestión más estricta al tener que hacer frente a los intereses pasivos devengados por los fondos ajenos captados.

Para tratar de dar autonomía a la institución se le otorgó -- una personalidad jurídica distinta a la de la Comunidad y un órgano político (Consejo de Gobernadores) disociado del órgano supremo del Mercado Común (Consejo de Ministros).

El Consejo de Gobernadores representa la más alta instancia -- del BEI y está compuesto por los ministros de Economía o Hacienda de los Estados miembros. Este órgano colegiado establece las directrices generales referentes a la política de crédito del Banco, toma las decisiones respecto al otorgamiento de préstamos especiales, nombra y cesa de oficio a los miembros del Consejo de Administración y del Comité de Dirección y aprueba el balance e informe anuales y el reglamento de régimen interior del Banco (*).

(*) F. MOSCONI. La Banca Europea per gli Investimenti: Aspetti Giuridici Cuiam. Padua, 1976

./..

El Consejo de Administración, que no tiene carácter de órgano permanente, está compuesto por nueve administradores representantes de los países miembros y sus suplentes en un número equivalente. Hay un solo administrador como representante de la Comisión de las Comunidades que tiene derecho de veto respecto a las resoluciones tomadas por este Consejo el cual no puede levantarlo si no se obtiene la unanimidad plena del resto de los miembros. El Consejo de Administración decide acerca de la concesión de créditos, el otorgamiento de garantías y la emisión de empréstitos, fija el tipo de interés para los préstamos y las tasas de comisiones para las garantías, controla la correcta administración del Banco y asegura la coherencia de su gestión con las directrices generales dictadas por el Consejo de Gobernadores.

El órgano realmente ejecutivo es el Comité de Dirección que consta de tres miembros nombrados por el Consejo de Gobernadores a propuesta del Consejo de Administración por un período de seis años.

Los recursos con que cuenta para hacer frente a las tareas encomendadas por la Comunidad están constituidos por su neto patrimonial y por los fondos obtenidos a través de los mercados de capitales.

Los recursos propios están formados por el capital desembolsado, las provisiones para préstamos especiales y los excedentes o beneficios que no se destinen a una reserva determinada.

Los países miembros del BEI han desembolsado únicamente un veinticinco por cien del capital suscrito. Un cuarto de este tramo fue entregado en oro o moneda convertibles y las tres cuartas partes restantes en la propia valuta del país aportante. El tramo no desembolsado constituye un capital de garantía y solo puede ser exigido por el Consejo de Administración del BEI para hacer frente a las deudas y responsabilidades de éste ante los proveedores de sus fondos ajenos. Los países miembros se comprometen a mantener su contribución en el valor real señalado por las unidades de cuenta europeas (UCE) y si efectúan

una devaluación deberán incrementar el monto de su tramo en moneda nacional.

Los préstamos especiales son aportaciones de recursos de carácter remunerado que se otorgan al BEI por los países de la Comunidad cuando el Banco necesita esa financiación para llevar a cabo determinados proyectos prioritarios y el Consejo de Administración demuestra -- que no es posible obtener los fondos en el mercado de capitales en condiciones aceptables teniendo en cuenta la naturaleza y objeto de los proyectos a financiar. Estos préstamos deben ser aprobado por el Consejo de Gobernadores a propuesta del Consejo de Administración y su cuantía está limitada a 400 M UCE no pudiendo sobrepasarse los 100 M UCE - en cada ejercicio.

Pero el grueso de los recursos utilizados provienen de los mercados de capital, tanto de los países miembros como de otros exteriores a la Comunidad. En los mercados exteriores el BEI debe atenerse a la legislación de cada país sobre emisiones y a los convenios realizados con la Comunidad. En los países miembros puede emitir sin más formalidades y éstos no podrán oponerse más que demostrando fehacientemente que tal actuación provocará dificultades graves en sus respectivos mercados de capitales.

Los apoyos otorgados a los proyectos sometidos a su aprobación adoptan la doble vertiente de préstamos y garantías aunque si -- atendemos la práctica del BEI veremos que su labor se centra en la primera modalidad.

Los proyectos a considerar por el Banco deben ser de inversión y no tener como finalidad el tráfico comercial o la provisión de capital circulante, han de ser realizados en el territorio de la Comunidad y su objeto debe ser determinado, específico e individualizado. Las dos últimas condiciones pueden ser obviadas con la aprobación unánime del Consejo de Gobernadores a propuesta del Consejo de Administra

ción. En este aspecto diremos que la posibilidad de conceder créditos -- con carácter global a una entidad financiera de desarrollo de ámbito regional se ha planteado ya en el caso italiano otorgándose a la Cassa -- per il Mezzogiorno para que esta entidad los distribuyera entre proyectos de mediana y pequeña dimensión. Si el proyecto de Sociedad Europea de Desarrollo Regional no llega finalmente a cuajar y se conceden al BEI parte de las atribuciones que aquélla estaba destinada a realizar, -- esta normativa debería ser adaptada especialmente para introducir el -- apoyo a las entidades financieras de desarrollo regional de cada uno de los países miembros.

Las solicitudes de préstamo se presentan a través de la Comisión Europea por uno de los Estados miembros o por la propia empresa interesada siempre que hayan sido aprobadas en este caso por el Estado -- donde aquélla tiene establecido su domicilio. La Comisión debe pronunciarse dictaminando acerca del interés comunitario del proyecto y en el supuesto de que este informe resultase negativo el préstamo se concedería únicamente con la votación unánime del resto de los miembros del -- Consejo de Administración.

Los proyectos en los que colabora el BEI deben ser financiados en parte por otra fuente de crédito y por el promotor de la inversión.

El Banco aporta solamente un porcentaje de los recursos necesarios que deben ser completados por otras fuentes de crédito que varían según la naturaleza del proyecto. En los que tienen como finalidad la dotación de infraestructura a las regiones subdesarrolladas las concesiones del Banco se completan con dotaciones presupuestarias o préstamos de organismos públicos del país o de carácter internacional. El BEI no puede llevar a cabo proyectos por sí mismo sino que su actuación como la del resto de los bancos continentales de desarrollo es subsidia--ria. Solamente interviene en la financiación cuando no pueden hallarse en los mercados financieros recursos en condiciones razonables. Esta li

mitación no opera, sin embargo, cuando se trata exclusivamente de apoyar a las regiones subdesarrolladas.

Los proyectos apoyados deben prever una rentabilidad financiera suficiente para hacer frente a la devolución del principal y los intereses. En el caso de que se emprenda una iniciativa con finalidad social deberá ser el Estado miembro quien garantice el reembolso o el Fondo - Europeo de Desarrollo Regional quien aporte la diferencia entre los intereses aplicados por el banco y los que se cargan al beneficiario. Pero - además de poseer una rentabilidad financiera, debe existir en los proyectos una utilidad económica en el sentido de que los fondos han de ser empleados de la manera más racional posible en beneficio de la Comunidad - acrecentando la productividad de alguno de sus sectores y, en general, - favoreciendo la realización de un mercado común. Este tipo de efectos resultan muy difíciles de medir por anticipado aunque debe intentarse su estimación al estudiar los proyectos presentados.

Los préstamos deben tener un determinado volumen para no dispersar los recursos del BEI excesivamente y los bienes de equipo necesarios para llevar a cabo la inversión deberán ser adquiridos a los suministradores que resulten más ventajosos dentro de los países de la Comunidad, sin discriminación alguna.

Existen unos límites a los totales de préstamos concedidos en relación con el capital suscrito que fueron fijados en dos veces y media aquella cifra, lo cual parece excesivamente limitado. Los tipos de interés se fijan adaptándose a las condiciones imperantes en cada momento en los mercados de capitales y deben calcularse de manera que permitan al banco hacer frente a sus obligaciones, cubrir sus gastos y constituir un fondo de reserva. El BEI no aplica nunca reducciones en los tipos de interés obtenidos por ese procedimiento pero no se opone a que el Estado - miembro donde se realiza el proyecto u otra organización internacional o comunitaria como el FEDER otorgue una bonificación que abarate el coste para el prestatario cuando las condiciones lo exijan.

El problema planteado por la constitución de sus recursos a base de diez valutas diferentes es abordado por el Banco por medio de dos cláusulas monetarias ad hoc. La cláusula A consiste en la entrega del préstamo en una serie de monedas comunitarias, excepto la del país donde se concede y el prestatario debe reintegrarlo en las mismas valutas. La cláusula B o cláusula de opción según la cual el beneficiario puede elegir la moneda en la que le será entregado el crédito incluida la de su propio país y el BEI elige la moneda en la que le será devuelto al cambio vigente en la fecha de reintegro. En este último caso el riesgo de cambio para el prestatario es mayor que cuando se aplica la cláusula A por lo cual trata de compensarse con unos tipos de interés ligeramente más reducidos. Por otra parte los miembros del banco se han comprometido a facilitar a los deudores las divisas necesarias para reembolsar el capital y los intereses de los préstamos obtenidos.

La duración de los préstamos otorgados por el BEI oscila entre siete y veinte años comprendiéndose en este periodo un tiempo de carencia entre seis meses y cinco años. Los plazos más dilatados corresponden a los préstamos destinados a financiar las inversiones en infraestructura mientras que los destinados a la industria tienen una duración menor.

Los fines generales asignados al BEI: revalorización de las regiones menos desarrolladas, reconversión de empresas y creación de actividades nuevas, en principio estaban establecidos con la misma jerarquía pero el Consejo de Gobernadores ha distinguido una serie de prioridades dentro del objetivo general de favorecer el desarrollo equilibrado de la Comunidad (*). El primer lugar de la escala de preferencias lo ocupa la ayuda a las regiones menos desarrolladas a las cuales el Banco deberá consagrar una parte importante de sus recursos. A continuación se sitúan los proyectos de interés común en especial los destinados al acercamiento de los mercados y a la integración de las

(*) B.E.I. La Banque Européenne d'Investissement: 20 ans (1958-1978)
Luxemburgo, 1978

economías de los países miembros. Finalmente se ubican los proyectos - de modernización, reconversión o creación de actividades nuevas requeridas por el establecimiento del Mercado Común.

En el caso de las regiones subdesarrolladas y a pesar de las aportaciones insuficientes y confusas de la Ciencia Regional en la época de la fundación de la CEE ya se preveía que la integración provocaría un aumento de las disparidades de renta entre las regiones al concentrarse los recursos productivos en las más adelantadas y se trató - de evitar esta situación.

El Banco Europeo de Inversiones responde plenamente a la rotulación de su nombre y se centra en la inversión no permitiéndosele - la toma de participaciones en empresas ni la asistencia técnica y organizativa. Estas limitaciones se establecieron porque se consideraba -- que unos países tan adelantados en su conjunto como los de Europa Occidental iban a tener una iniciativa empresarial de suficiente entidad y unas unidades productivas lo bastante dotadas de los métodos y sistemas de gestión necesarios para su propio desenvolvimiento. Al dedicarse preferentemente el Banco a la promoción de las regiones menos desarrolladas de la Comunidad ha ido constatando el excesivo optimismo de aquellas opiniones previas.

Además de estas carencias en su articulación podemos destacar el carácter supletorio de las intervenciones del Banco que hace que su política sea siempre de acompañamiento y no de verdadera promoción -- puesto que debe tomar una participación minoritaria y en proyectos que le sean propuestos por terceros. La creencia en la capacidad empresarial existente y en que los proyectos, con todas las condiciones exigidas por el Banco, iban a ser muy superiores en número a sus posibilidades de financiación se demostró totalmente errónea. No solo escasearon las propuestas de inversión de carácter propiamente comunitario, sino que en muchas ocasiones no se suscitaron en las zonas geográficas y en

los sectores donde hubiesen sido más necesarios y hubiesen logrado un efecto multiplicador más elevado.

La actitud pasiva del BEI por la que esta entidad aguarda a que le sean presentados los problemas para prestar su concurso en lugar de intentar identificarlos por sí mismo e incluso prevenir su aparición o sus manifestaciones más desfavorables ha sido paliada en parte por la vocación de servicio de la Comisión Europea que ha tratado de definir con precisión los sectores prioritarios formulando las políticas regionales o de reconversión apropiadas. Pero esto no es suficiente y el Banco debe no solo centrar su actuación en la corrección de los desequilibrios regionales más graves que es preciso paliar y en las operaciones de reconversión sino que debería desarrollar una acción promotora destinada a insertarse en una concepción dinámica de la CEE (*).

La insuficiencia de la acción del BEI que no puede ser considerado como un banco de desarrollo propiamente dicho, a pesar del complemento de su actividad que supone la creación del FEDER, pone a los países de la Comunidad ante una doble alternativa. Por un lado puede reformarse el BEI hasta atribuirle las características de un verdadero banco de desarrollo regional a nivel europeo permitiéndole la toma de participaciones y organizando la prestación de la asistencia técnica necesaria para el desarrollo a la vez que se reglamentan sus relaciones con las entidades financieras de desarrollo regionales. Alternativamente el Banco puede dedicarse con más énfasis a las tareas de inversión y dejar el resto de las funciones a la futura Sociedad Europea de Desarrollo Regional (SEDER) que ha sido prevista por la Comisión de las Comunidades para realizar las funciones complementarias. En este último caso debería existir una estrecha coordinación entre los organismos citados y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional que se ocupa de otorgar subvenciones y bonificaciones de interés a los proyectos --

(*) Centre de Recherches Européennes. La Banque Européenne d'Investissement. Lausana, 1977

que tienen lugar en las zonas más subdesarrolladas del ámbito comunitario.

Las cuatro instituciones examinadas (CECA, FSE, FEOGA y BEI) eran las únicas existentes hasta 1975 dentro de la Comunidad que tenían alguna relación, en la mayoría de los casos indirecta, con el desarrollo regional. Creadas con fines sectoriales diversos y sin relación entre sí, los graves problemas de desequilibrio que fueron agravándose paulatinamente entre las diferentes zonas de la Comunidad forzaron su dedicación a la financiación de las regiones menos favorecidas. Pero la Comisión y los informes realizados por distintos expertos a principio de los años setenta reiteraban de manera insistente que la reforma de las instituciones sectoriales, imprimiéndoles una preocupación regional, no era suficiente para resolver los problemas planteados sino que se precisaba la creación de instrumentos y medios específicos. Fruto de estas constataciones son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el proyecto de Sociedad Europea de Desarrollo Regional (SEDER) de los que nos ocuparemos a continuación.

C. EL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER)

La idea de creación de un fondo para financiar el desarrollo de las regiones europeas es anterior a la fundación de la Comunidad -- Económica Europea. En la Conferencia de Mesina celebrada en junio de 1957 ya se recogía la necesidad de crear "un fondo de inversión con -- vistas al desarrollo de las regiones menos favorecidas de los Estados participantes". A pesar de esta concepción tan precoz serían necesas- - rios veinte años para poder llegar a un acuerdo de principio para la - instrumentación de este fondo (*).

A pesar de las reiteradas invocaciones sobre su necesidad, la idea del Fondo toma un verdadero peso específico al elaborarse en 1971 el Plan de unión económica y monetaria o Plan Werner. En este documento se afirma que resultaba necesaria la coordinación de todos los instrumentos que son susceptibles de usarse para la promoción del desarrollo de las regiones y la creación de otros nuevos puesto que aquéllos eran insuficientes. Entre las nuevas iniciativas se propuso la constitución de un Fondo Europeo de bonificaciones de interés para los préstamos dedicados al desarrollo regional.

La cumbre de París de octubre de 1972 previó que el fondo de desarrollo regional comunitario sería puesto en marcha antes del 31 de diciembre de 1973. El Informe Thomson por su parte otorgaba prioridad absoluta entre las medidas de política regional a la constitución del Fondo. Pero a pesar de este apoyo y de que la cumbre de Copenhague ce-

(*) R. B. TALBOT. The European Community's Regional Fund. Progress in Planing Paper Pergamon Press 1977
Regional beleid in de EEG. Euromarkt Nieuws. Jaarg -
16, n° 1. Deventer, noviembre 1973

P. ROMUS. La creation du Fond européen de développement régional: debut de la politique régionale européenne. Revue du Mar
ché Commun. Paris, abril 1975

lebrada a finales de 1973 hacía un llamamiento a que se crease el Fondo comenzando su funcionamiento el 1 de enero de 1974 los egoísmos nacionales y la insolidaridad siempre presente en el Mercado Común hicieron -- que se retrasara de nuevo su puesta en marcha. Finalmente el Consejo de 18 de marzo de 1975 celebrado en Dublin daba luz verde a su creación -- después de haber vaciado notablemente tanto el volumen de sus recursos como la profundidad de sus tareas(*)).

El largo periodo de gestación del Fondo no solo representa -- una muestra de las dificultades en las que se mueve la política regional comunitaria sino que explica como en este forcejeo han perdido gran parte de sus características fundamentales y ha nacido mucho más endeble y raquítico de lo que fue concebido en un principio.

Las desavenencias en cuanto a la creación del Fondo Europeo - de Desarrollo Regional (FEDER), aparte del retraso de su puesta en marcha, han provocado que su estructuración adolezca de graves defectos como la insuficiencia de la financiación y la escasa supranacionalidad. - Ante estos inconvenientes se convino a la hora de su creación en el carácter provisional de la institución y la revisión de su reglamento al transcurrir el primer trienio de funcionamiento. Esta revisión, que tuvo lugar en 1979 y a cuyo contenido nos referiremos posteriormente, trajo - pocas modificaciones sustanciales y supuso una continuación del compás de espera entre los países que apoyan la idea del Fondo y los que la -- combaten encarnizadamente, entre otras razones porque deben contribuir - a financiar una gran parte de los recursos.

Mientras la Comisión Europea propuso una dotación para el primer trienio de 2.250 MUCE (millones de unidades de cuenta europea) que resultaba objetivamente insuficiente para enfrentarse con los problemas más graves de desequilibrio, el Consejo los rebajó a 1.300 MUCE inclu--

(*) Una nueva política regional para Europa. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Boletín de Documentación del Fondo para la Investigación Económica y Social nº 12. Madrid, enero-junio 1976

yendo en esta cifra 150 millones procedentes de fondos no utilizados -- por el FEOGA. Esta magnitud representa alrededor del 10 por cien de los recursos que los países miembros emplearon en esos mismos años en la financiación de proyectos de desarrollo regional (*). La discusión acerca de la dotación del Fondo resultó una de las más arduas especialmente -- por la resistencia de los representantes de la República Federal Alemana que se negaban a la creación de una institución suficientemente dotada porque dado su mayor desarrollo relativo les correspondía hacer frente a la mayor contribución al presupuesto. Gran Bretaña, por su parte, -- exigía una gran ayuda para las regiones deprimidas y subdesarrolladas -- de su territorio y hacia depender de este apoyo los resultados y la eficacia de su entrada en las Comunidades (**).

La falta de un carácter realmente comunitario se manifiesta -- en la imposibilidad de llevar a cabo ninguna iniciativa por parte de -- los órganos de la CEE y la supeditación a la actuación en este campo de cada país miembro que es quien debe tomar la decisión de llevar a cabo los proyectos concretos.

El Reglamento de creación del Fondo señala como objetivo del mismo la corrección de "los principales desequilibrios regionales en la Comunidad que resulten especialmente de un predominio agrícola, de las mutaciones industriales y de la existencia de subempleo estructural". -- Esta formulación que deriva directamente del Informe Thomson tiene amplitud suficiente para cobijar cualquier contenido y por ello debemos -- examinar como se traduce en la práctica respecto a los proyectos emprendidos y las posibilidades de sus actividades concretas (***).

(*) F.L. DEL MONTE y G. GELEE. La dotation du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Revue du Marché Commun n°226 Paris, abril-mayo 1979

(**) Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Un Fondo para el compromiso insolidario. Diario Económico n° 42. 9 julio 1976

(***) R. VELASCO. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Otro gran debate comunitario. Revista de Fomento del Trabajo Nacional. Barcelona, octubre 1973

Las propuestas de la Comisión que preveían la dotación de -- 2.250 MUCE para los tres primeros años fueron desechadas por el Consejo y su importe rebajado a 1.300 millones distribuidos en 300, 500 y - 500 MUCE para los ejercicios de 1975, 1976 y 1977, respectivamente.

La revisión realizada con posterioridad dotó a los años 1978 y 1979 con 581 y 945 MUCE, respectivamente. La cifra correspondiente - al último año recogido representa un gran aumento, en la línea de las - cifras propuestas inicialmente por la Comisión, si bien resulta aún muy escasa respecto a las ingentes necesidades a las que debería enfrentar se (*).

Las contribuciones a este presupuesto están encabezadas por Alemania (35,6 %) seguida a gran distancia por Francia (20,0 %) y por el Reino Unido (12,2 %), Holanda (11,0 %) e Italia (10,3 %). El resto de las aportaciones resultan insignificantes: Dinamarca (2,6 %), Irlanda (0,4 %) y Luxemburgo (0,2 %).

La magnitud de estas contribuciones supuso una ardua discusión entre los países miembros de la CEE debido a la natural renuencia de todos ellos a realizar grandes aportaciones. Además se planteó la - posibilidad de que el Fondo se limitase a las donaciones de una serie de países (Bélgica, Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Holanda y Alemania) y a la recepción de recursos por parte de otros (Irlanda, Italia y Gran Bretaña). Este planteamiento se debe a la constatación de que son los países con más problemas regionales los que precisan la ayuda comunitaria mientras que los más desarrollados relativamente cuentan con más - recursos propios y con menos problemas de desequilibrios territoriales. Esta idea de oponer países donantes a países receptores fue abandonada en favor de la cohesión comunitaria y con la pretensión de que el FEDER

(*) G. MACERA. Il Fondo Regionale Europeo e la crisi della Comunità. Informazioni Svimez Roma, 5 julio 1974

B. MCNAMARA. Financing European Regional Development. Administration n° 2. Dublin, 1976

./..

908.

pueda ser utilizado algún día para llevar a cabo una acción de dimensiones realmente supranacionales para lo cual debe extenderse a todos los Estados miembros.

El quid de la política regional comunitaria y de su futura -- efectividad estriba tanto en el volumen de sus recursos como en el -- acuerdo y coordinación comunitaria en la determinación de las políticas nacionales con finalidad regional y en la aplicación conjunta de las posibilidades del FEDER junto con el resto de instrumentos financieros no específicamente regionales.

Por otra parte la financiación del desarrollo regional no debe limitarse a los recursos propios de la Comunidad sino que de forma complementaria ha de recurrir a los empréstitos europeos con esta finalidad. La posibilidad de apelación a los euromercados no debe suponer sin embargo una coartada para que los estados miembros no cumplan las obligaciones de dotación a los organismos comunitarios.

A despecho de la pretendida supranacionalidad con la que había de dotarse a las intervenciones del Fondo, lo cierto es que sus recursos se distribuyen según unos porcentajes que quieren ser representativos de los problemas regionales existentes en cada uno de los Estados miembros y que se fijaron tras unos debates tan enconados como los que dieron lugar al reparto de las aportaciones.

Después de llegar a unos ciertos porcentajes se reservaron 6 MUCE para Irlanda que deberían ser detraídos proporcionalmente del resto de los países excepto Italia. Una vez realizados estos ajustes el -- país más favorecido resulta ser Italia (40 %) seguido a distancia por -- Gran Bretaña (27,76 %) y Francia (14,86 %). A nivel muy inferior se sitúa Alemania (6,35 %) e Irlanda (5,54 %) y con percepciones insignificantes Holanda (1,69 %), Bélgica (1,49 %), Dinamarca (1,29 %) y Luxemburgo (0,1 %). Las nuevas cuotas establecidas tras la revisión de 1979

./..

suponen unas pequeñas variaciones en favor de Francia e Irlanda sin que se haya modificado el principio de distribución previa de los recursos anuales del FEDER.

El Parlamento Europeo al deplorar el sistema de reparto se ha referido a la insolidaridad que representa tal decisión frente a una política regional que debería ser aplicada por la Comunidad de manera directa a las zonas menos favorecidas fuese cual fuese su ubicación geográfica y basándose en una serie de datos estadísticos objetivos (*).

El Fondo se ha convertido en un mecanismo limitado de subvención a los Estados miembros para que realicen sus propias políticas de desarrollo regional. Desde este punto de vista el sistema de cuotas que resulta muy poco comunitario se convierte al menos en una garantía de que los países que cuentan con menores recursos económicos tendrán una cifra dada de recursos para atender al desarrollo regional propio.

La intervención del Fondo está ligada a las zonas de ayuda establecidas por los países miembros puesto que tiene lugar a través de éstos de manera exclusiva. No obstante se establece una preferencia hacia las inversiones localizadas en zonas prioritarias a nivel nacional teniendo en cuenta los principios de coordinación de las ayudas regionales a nivel comunitario a los que nos referimos anteriormente. Esta condición constituye un nuevo handicap para la verdadera dimensión comunitaria del Fondo que se limita en el mejor de los casos a reintegrar una parte de las ayudas que cada país concede a sus regiones. Para obviar esta contradicción se ha establecido que los fondos proporcionados por el FEDER aparezcan como epígrafe separado en los presupuestos nacionales y en la mayor parte de los países se han seguido estas indicaciones al menos de manera formal. Francia ha introducido dentro de sus gastos regionales las sumas que le corresponde recibir del Fondo. Italia ha aprobado una ley que transfiere su cuota anual a la Cassa per il Mezzo-

(*) Parlament Européen. Documento n° 534/74. Luxemburgo 10 marzo 1975

./..

910.

giorno. Lo mismo ocurre en Bélgica y Holanda mientras Dinamarca e Irlanda recogen en rúbricas distintas los recursos del FEDER dentro de su programación financiera del desarrollo regional. En Alemania el Gobierno federal transfiere la mitad de los recursos obtenidos a los Lander y utiliza directamente la otra mitad. Finalmente en Gran Bretaña se emplean para reducir el endeudamiento de los entes locales frente a la Administración Central. A pesar de ello la complementareidad en la utilización de los medios del FEDER depende de la buena voluntad de los Estados que no deberían reducir por ello los medios propios dedicados al desarrollo regional.

Las regiones y zonas donde el FEDER puede intervenir coinciden con los tres primeros grupos en que hemos dividido la Comunidad a efectos de la coordinación de ayudas al desarrollo regional excepto para Italia, Holanda y en cierta medida Bélgica que han reducido el ámbito de las regiones de intervención del Fondo respecto al conjunto de sus áreas y zonas objeto de ayuda.

Dentro de las zonas susceptibles de recibir el apoyo financiero del FEDER, el Reglamento de este organismo especifica cuales serán los sectores beneficiarios: 1º Inversiones en actividades industriales, artesanales o de servicios económicamente sanas que se benefician de ayudas del Estado con finalidad regional y supongan la creación de, al menos, diez empleos o el mantenimiento de los existentes. En este caso las inversiones se llevarán a cabo en el marco de un plan de conversión o reestructuración que asegure la competitividad de la empresa dándose preferencia a las operaciones donde al mantenimiento de estos puestos de trabajo se una la creación de otros nuevos. 2º Inversiones en infraestructuras directamente relacionadas con las actividades anteriores -- que de manera total o parcial corran a cargo de los poderes públicos. -- 3º Inversiones en infraestructuras que benefician a la "agricultura de montaña" y a las zonas agrícolas especialmente retrasadas.

El tope mínimo a estas iniciativas es el de cincuenta mil UCE

./..

puesto que se ha considerado excesivamente costoso el examen de los proyectos de menor entidad. Dentro de las ayudas están comprendidas tanto las actividades públicas como las privadas, el desarrollo de los sectores industrial y de servicios y la política de infraestructuras económicas. Sin embargo se ha dejado a un lado la dotación de infraestructura social cuyo coste es elevado y que tiene una rentabilidad diferida pero que resulta indispensable para completar y basar los procesos de desarrollo regional. También se ha descuidado el apoyo a la pequeña y mediana empresa cuya creación en gran número puede modificar la estructura económica de una región inclinándola hacia el desarrollo.

La concesión de las ayudas por parte del Fondo es decidida -- por medio de la Comisión que recibe previamente un dictamen del Comité de Política Regional. Si las decisiones de ambos órganos no coinciden -- el expediente se remite al Consejo el cual debe tomar una decisión definitiva en un plazo de dos meses. Para estimar si el Fondo debe participar en un proyecto concreto deberán tenerse en cuenta los siguientes -- criterios: a) la contribución de la inversión al desarrollo económico -- de la región donde se ubica; b) la coherencia respecto a los programas u objetivos adoptados por la Comunidad; c) la situación del sector económico afectado y la rentabilidad de la inversión; d) el carácter fronterizo de la inversión en cuanto a las regiones contiguas de otros países de la Comunidad; e) las ayudas concedidas por las instituciones comunitarias o el BEI a la misma inversión o a otras acciones en la misma región (*).

Una vez aprobada la intervención del Fondo el volumen de recursos se concede de manera diferenciada según el tipo de inversión contemplado. Para las inversiones en actividades industriales, artesanas o de servicios la financiación puede alcanzar el 20 % del coste aunque -- con la especificación de que no debe exceder del 50 % de los fondos --

(*) F. TERESI. La normativa comunitaria sul Fondo Europeo di sviluppo regionali: aspetti procedurali ed organizzative. Amministrare. Abril-septiembre 1976

aportados por el Estado nacional. Este porcentaje está también limitado por unos topes en cifras absolutas de 100.000 UCE por empleo creado y - de 50.000 UCE por cada empleo mantenido. En las inversiones en infraestructura a cargo de los poderes públicos o en las regiones agrícolas de montaña el Fondo proporciona el 30 % del gasto que efectuen los poderes públicos siempre que la inversión no supere los 10 MUCE y del 10 % al - 30 % como máximo cuando iguala o supera dicha suma. Alternativamente podrá optarse por una bonificación de tres puntos en los tipos de interés percibidos por los préstamos otorgados por el BEI.

En el caso de la "agricultura de montaña" o de zonas muy desfavorecidas las ayudas consisten en asignaciones directas a los agricultores calculadas por cabeza de ganado o por superficie cultivada y en ellas colabora el FEOGA aportando un 25 por cien de lo entregado.

La naturaleza de estas ayudas está limitada al otorgamiento - de subvenciones que representan una transferencia pura y simple y que - al no existir la necesidad de su devolución traen aparejado el riesgo - de no hacer más que alargar el plazo de desaparición de una empresa apoyada o suscitar iniciativas no rentables.

El FEDER no puede conceder ningún tipo de préstamo puesto que este es el rol del Banco Europeo de Inversiones el cual otorga créditos a largo plazo o garantías a las empresas, colectividades públicas o instituciones financieras para lograr el desarrollo de las regiones atrasadas, realizando inversiones que responden a un interés común europeo. - El BEI sin embargo está sometido a las reglas del equilibrio financiero y no puede prestar a tipos menores a los que rigen en los mercados donde obtiene sus fondos y que son independientes de la naturaleza de la - inversión financiada, de su localización regional y de las condiciones económicas en que se encuentra el prestatario. Los préstamos para los - proyectos industriales son concedidos por el BEI, tienen una duración - de siete años y de veinte en el caso de infraestructuras y además existe un período de carencia que varía entre dos y cuatro años.

./..

En una declaración anexa al Reglamento de creación del FEDER se precisa que el Fondo podrá conceder bonificaciones de interés sobre los préstamos del BEI en las inversiones destinadas a infraestructuras que superen los 10 MUCE y que serán entregadas de una sola vez por el Fondo al BEI. No debemos olvidar que el primer esquema fundacional del FEDER lo configuraba como un fondo de bonificaciones de interés para los préstamos dedicados al desarrollo regional. Posteriormente esta -- concepción evolucionó hasta llegar a la creación de un sistema de subvenciones a los proyectos pero la tarea de bonificación de interés subsiste en su estructura.

Además de otorgar subvenciones y bonificaciones a los tipos de interés de los préstamos concedidos por el BEI, el Fondo contribuye financieramente a la realización de una gran cantidad de estudios de -- carácter regional que deben llevar a una diagnosis económica y social de la problemática de las regiones víctimas de mayores disparidades y a la proposición del mayor número posible de soluciones alternativas.

La ayuda del Fondo tiene que ser obligatoriamente recabada -- por medio de los Estados miembros lo cual significa que deben ser és--tos los que sometan los proyectos a la Comisión sin que puedan intervenir para nada las regiones interesadas. El procedimiento para las peticiones de ayuda adopta una versión simplificada en los proyectos de inversión inferiores a los 10 MUCE mientras que para los que superan esa cifra deben presentarse de manera individualizada.

En el caso de las inversiones inferiores a los 10 MUCE los -- gobiernos presentan al principio de cada trimestre solicitudes globales separadas por región y por finalidad según sean inversiones directas o de infraestructura. En el primer caso la petición deberá indicar el número de empresas afectadas, la estructura de la actividad en la -- que operan, la localización y estructura de la inversión en forma glo--bal, el importe y el efecto previsto sobre el empleo, el calendario establecido tanto para las ayudas proporcionadas por el Estado como para

./..

las solicitadas al FEDER y el calendario de realización de los trabajos. En las inversiones de infraestructura además de su localización y naturaleza, la petición deberá precisar su vinculación con las inversiones directas proyectadas así como los gastos a cargo del Estado, los vencimientos de los pagos, la ayuda global solicitada del Fondo y las previsiones de duración de cada proyecto. La Comisión decide la ayuda del FEDER en bloque y de manera global (*).

Los grandes proyectos, superiores a 10 MUCE, se tramitan por la Comisión caso por caso y resulta preceptiva la consulta previa del Comité de Política Regional. Todas las decisiones de prestación de apoyo deben tomarse además teniendo en cuenta la opinión del Comité del FEDER y los Estados podrán señalar cuales son los proyectos que consideran prioritarios.

La ayuda concedida se entrega al país beneficiario a medida que se van produciendo los pagos. Estos deben demostrarse entregando trimestralmente los documentos justificativos y el Fondo correrá con la parte correspondiente a su porcentaje de participación. El artículo 9 del Reglamento FEDER prevé la posibilidad de reducción o supresión de la ayuda del Fondo en el caso de que una inversión no fuera realmente efectuada o si las condiciones impuestas no se cumplen. En estos casos podría producirse el reembolso a la Comunidad de las sumas "indebidamente empleadas".

La estructura adoptada finalmente por el FEDER se presta a todas las manipulaciones posibles de los recursos otorgados por parte de los Estados nacionales que deben ser quienes los inviertan. Para evitar

(*) G. MARTINI. Politica regionale: il Fondo europeo di sviluppo regionale. Rivista di Diritto Europeo n° 2. Roma, 1976

R. POURVOYEUR. Politique régionale et Fondo régional de développement. Economisch en sociaal tijdschrift n° 3. Amberes 1975.

estas distorsiones de las ayudas concedidas e incluso de la propia finalidad del Fondo, se impone la realización de un control eficaz (*).

Los Estados miembros se han comprometido a adoptar todas las medidas susceptibles de facilitar los controles que la Comisión Europea estime útil realizar incluidas las fiscalizaciones de los proyectos realizadas sobre el terreno. Estas fiscalizaciones se llevan a cabo por -- los órganos competentes del Estado miembro receptor de la ayuda pudiendo participar en las comprobaciones efectuadas los agentes designados -- por la Comisión.

La Comisión Europea debe presentar antes del 1 de julio de -- cada año un informe sobre la gestión financiera del Fondo y sobre las -- operaciones realizadas en el ejercicio teniendo en cuenta los controles ejercidos para su debida comprobación. Este informe se someterá al Parlamento Europeo y al Consejo de las Comunidades.

La eficacia de los controles ejercidos resulta muy problemática y depende enteramente del grado de cooperación prestado por la Administración de cada país. Resulta muy difícil evitar, tanto si se ejerce un control a priori, por medio de encuestadores desplazados a las regiones afectadas, como si se controla a posteriori a través de grupos interdisciplinarios que comprueben la concreta ejecución de los proyectos el -- que los países aprovechen las ayudas del FEDER para realizar -- transferencias en el seno del presupuesto nacional. Estas transferencias desvirtúan la naturaleza y el carácter de las ayudas concedidas.

El control necesario para evitar estas desviaciones no es posible realizarlo desde Bruselas al menos de manera exhaustiva y completa. En este cometido tienen señalada una tarea ineludible los entes re-

(*) C. CASTELIANO. Problemi e limiti del fondo di sviluppo regionale -- della CEE. Informazione Svimez 15. Roma, 15 dicembre 1975

Le programmazione dello sviluppo e il fondo regionale europeo. Centro Studi Sociali ISA. Palermo 1976

representativos regionales a quienes corresponde velar para que las Administraciones nacionales actúen con honestidad y denunciar cualquier alteración en el reparto de las ayudas.

La solución definitiva a este problema precisa que los programas de desarrollo constituyan una realidad en todas las regiones. Estos programas pueden erigirse en el marco racional que permita medir el impacto de cada proyecto concreto sobre el desarrollo regional, las relaciones entre los diferentes proyectos y las acciones complementarias de los esfuerzos nacionales que deba emprender la Comunidad. En el futuro toda la ayuda del FEDER debería estar condicionada por la remisión a la Comisión de los planes de desarrollo de las regiones en los que se reflejaran de manera clara y definida los proyectos a realizar.

El control llevado a cabo por la Comisión se completa con el que desarrolla el Comité de Gestión que está compuesto por representantes de los Estados miembros y presididos por un delegado de la Comisión. Los votos están afectados por la misma ponderación que se prevé en el Tratado de Roma y el Presidente, que somete al dictamen del Comité las decisiones emanadas de la Comisión, no toma parte en las votaciones.

El primer trienio de experiencia del FEDER no parecía concluyente, en cuanto a los resultados alcanzados. A pesar de que la dotación del Fondo para estos tres años resultaba escasa en sí misma la ayuda realmente aportada a las regiones de la Comunidad supuso un 35 por ciento de la que pudo concederse. En este resultado ha debido influir sin duda la mala situación coyuntural por la que atravesaba la Comunidad en este período provocada por la crisis económica.

El 6 de febrero de 1979 y a más de un año de retraso sobre la fecha prevista, como ya es habitual en este organismo, tuvo lugar la revisión del Reglamento del FEDER. Esta revisión supone la introducción de la sección denominada "fuera de cuota" y una serie de reformas en las intervenciones del procedimiento anterior denominado en adelante --

"dentro de cuota".

La creación de la sección denominada "fuera de cuota" supone un intento de lograr la supranacionalidad del Fondo y la intervención autónoma de la Comunidad sin necesidad de pasar por la fiscalización y la iniciativa de los Estados miembros. Las realizaciones "fuera de cuota" tienen más en cuenta la dimensión regional del resto de las políticas comunes de la CEE y la atenuación de sus consecuencias perjudiciales. La introducción de la dimensión regional en todas las decisiones de la Comunidad por medio de la valoración del impacto regional (AIR), hace que antes de tomar una medida de carácter sectorial se tengan en cuenta las repercusiones de tipo territorial que provoca. En el caso de que a pesar de sus efectos negativos esa decisión resulte ineludible deberá intervenir esta sección "fuera de cuota" para paliar en lo posible los inconvenientes surgidos.

Cuando la Comunidad trate de reestructurar un sector, esta intervención provocará una serie de consecuencias en las regiones en las que la actividad en cuestión ocupe un lugar relevante. Estas consecuencias deben ser combatidas a nivel comunitario y por la propia CEE que fue quien tomó la medida inicial que desencadenó el proceso.

Las iniciativas "fuera de cuota" son financiadas por el momento de manera conjunta por el Estado miembro y el FEDER pero admiten cualquier tipo de participación y cualquier objetivo para su financiación. La concesión de las ayudas dentro de esta modalidad no responde a proyectos aislados sino que tienen que otorgarse sobre la base de un programa especial.

A pesar de la timidez y de la cautela con que ha sido planteado este intento puesto que no supone más que un 5 % de los recursos totales del Fondo y que siguen interviniendo los países afectados en cuando a la financiación, la puesta en práctica efectiva del tramo "fuera de cuota" está tropezando con graves dificultades para su implanta-

./..

918.

ción efectiva.

Los fondos otorgados por el FEDER siguiendo los criterios anteriores a la revisión se denominan "dentro de cuota" y constituyen el 95 % de sus recursos totales. Dentro de este tramo se han realizado una serie de modificaciones respecto a la exigencia de programas de desarrollo regional lo más completos posible para que la Comisión pueda tomar sus decisiones acerca de los campos prioritarios de intervención. Además se han ampliado los criterios de elección de las infraestructuras - financiables no limitándolas a las que proporcionan empleo de manera directa. Se ha tratado de aumentar la transparencia respecto a la afectación de las cantidades recibidas del Fondo excluyendo a los proyectos - ya terminados y los pagos realizados por el Estado miembro un año antes de la entrega de la petición de ayuda. Para dar mayor flexibilidad a la financiación del Fondo se ha permitido que éste pueda realizar adelantos de hasta el 75 % de su contribución total al proyecto.

Estas innovaciones suponen el paso de una política regional comunitaria "primitiva" en la que se efectuaban transferencias financieras sobre la base de proyectos a una política regional "ilustrada" en la que se cuantifican tanto los fines a obtener como los medios a utilizar. Las medidas adoptadas constituyen un intento de control del uso de los fondos proporcionados por el FEDER a los Estados miembros y una exigencia del cumplimiento por parte de éstos de las condiciones a las que va ligado el otorgamiento de las ayudas financieras. Por otra parte la ampliación de los medios financieros del Fondo que ascendieron a 581 y 945 MUCE en 1978 y en 1979, respectivamente, parece que supone el inicio de una etapa de potenciación en la que sus intervenciones deben ser mejoradas para que tengan toda la eficacia de cara al desarrollo regional.

Como conclusión a esta descripción de la organización y cometidos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional debe insistirse en la carencia de un auténtico carácter supranacional. De esta deficiencia, que

./..

subsiste intocada tras la revisión de 1979, derivan los más graves problemas planteados.

El largo y penoso camino recorrido por la Comisión Europea - en la fase de gestación del Fondo en el que hubo de ir abandonando muchas de sus posibilidades y vaciando su contenido para lograr una solución de compromiso entre los diferentes Estados miembros muestra la insolidaridad que se refleja en la escasa autonomía operativa con que va a surgir este organismo.

El protagonismo de unos Estados nacionales que manifiestan - desear una integración profunda de sus economías y que luego se oponen a la creación de los instrumentos técnicos que pueden llevarles a esa - integración resulta paradójico pero constituye una dificultad real con la que tienen que luchar día a día todos los organismos comunitarios.

Para lograr una acción objetiva y por tanto de mayor eficacia el Fondo debía escoger los proyectos a realizar, por sí mismo, basándose en datos estadísticos objetivos. La ejecución de estas iniciativas si bien podían ser realizadas por los Estados miembros deberían estar - dirigidas por personal del Fondo y ser totalmente financiadas por este organismo. El perfeccionamiento de las actividades y la contribución -- real del FEDER a la corrección de los desequilibrios regionales europeos parece depender de unaacentuación de su autonomía y de sus posibilidades de iniciativa propia.

Mientras esta reestructuración no resulte viable, debido al lento avance del sentimiento comunitario, deben extremarse las medidas de control de las manipulaciones de los recursos financieros concedidos por el Fondo.

En el aspecto del empleo de los fondos obtenidos del FEDER - por los Estados miembros debe emprenderse una reforma del Reglamento, -

para evitar las fugas actuales del principio de complementareidad que resulta básico en las presentes circunstancias. El artículo 4 (2a) estipula que la asistencia del Fondo podrá añadirse bien a la ayuda concedida por las autoridades públicas o bien quedar a disposición de éstas a título de resarcimiento parcial de esta ayuda. Esta derogación de la norma de complementareidad fue introducida para favorecer a países como Irlanda en los que la situación de subdesarrollo resulta muy grave y el Estado debe invertir unas sumas enormes dentro de su presupuesto para esta finalidad. Estas circunstancias pueden tal vez parecer plausibles en ese caso concreto pero no debe permitirse que tal excepción se convierta en norma, como ha sucedido en la práctica.

A esta limitación del control se añade la posibilidad también distorsionadora de que los Estados miembros beneficiarios al menos en los años posteriores al de la concesión de la primera ayuda transfieran de un presupuesto a otro la contribución financiera que se han comprometido a entregar como complemento a la ayuda comunitaria.

Para evitar tales desviaciones y mientras subsista el protagonismo de los Estados miembros en la labor del Fondo debe establecerse una estrecha vigilancia en la que pueden colaborar muy útilmente las entidades representativas regionales y las comunidades locales afectadas por los proyectos. La insistencia en este punto resulta muy importante porque si las ayudas del Fondo no sirven de acicate a los Estados miembros para ayudar a las zonas en las que no hubieran intervenido y únicamente representan una minoración de los gastos que el Estado dedica a las regiones de cada país, la existencia de este organismo no está justificada.

Resulta muy problemático evaluar el impacto real del FEDER en el primer periodo de funcionamiento. Los Estados han presentado proyectos en cantidades superiores a su cuota y algunos de los aceptados se encuentran ya terminados. La realización de estos proyectos ha su-

./..

921.

puesto un flujo financiero con fines de desarrollo regional de alrededor del 10 por ciento de los gastos de los Estados miembros por este mismo concepto con lo cual se pone de manifiesto su exigüidad frente a los graves desequilibrios existentes. Además de que su papel de compensador de los desembolsos efectuados por los países miembros no permite tampoco una actuación estratégica en servicio del desarrollo de las regiones.

D. EL PROYECTO DE SOCIEDAD EUROPEA DE DESARROLLO REGIONAL (SEDER)

La idea de crear una Sociedad Europea de Desarrollo Regional que se ocupe de propiciar el desarrollo de las regiones más atrasadas y de mitigar los desequilibrios territoriales entre las diferentes zonas de la nueva Comunidad está presente en los inicios del propio Mercado Común. Entre los miembros de las delegaciones nacionales que firmaron el Tratado de Roma había expertos en cuestiones financieras que estaban tratando de implantar este tipo de instituciones en su propio país para paliar las graves desigualdades existentes entre las diferentes áreas del territorio. Nada más lógico si se pensaba que las divergencias interregionales iban a ser mucho más profundas en la Comunidad que en los Estados nacionales, que se pensase en el mismo tipo de instrumento institucional para propiciar su corrección.

El funcionamiento de la CEE fue intensificando y agravando las diferencias territoriales al concentrar los recursos en las regiones más adelantadas hasta el punto de que tal dinámica supone una amenaza no solo para las regiones menos favorecidas sino para el crecimiento global y la cohesión económica y política de la Comunidad. A pesar de ello la solución integral que supone la creación de la SEDER no ha podido abrirse paso ante la falta de solidaridad de los Estados miembros y los recelos que arrastra cualquier merma aparente de su soberanía.

A las dificultades de carácter político que supone el control por parte de los gobiernos centrales de la política de desarrollo regional que intenta impedir por todos los medios las relaciones entre los órganos representativos regionales y las instancias comunitarias -- hay que añadir los inconvenientes jurídicos que no son más que un reflejo de aquéllas. En efecto la política regional no aparece entre las políticas comunes recogidas en el Tratado de Roma y esta falta de mención

expresa ha causado no pocos problemas a la hora de encaminar a los Estados miembros a la atribución de facultades a los órganos comunitarios - en el terreno de la política regional.

Como hemos apuntado anteriormente la creación del Banco Europeo de Inversiones y la prelación dada por su Consejo de Gobernadores - al desarrollo regional supuso una cierta acción en el terreno de los préstamos aunque con notorias limitaciones en cuanto a que su papel ha resultado de mero acompañamiento de las inversiones. Más recientemente se ha instituido el Fondo Europeo de Desarrollo Regional que completa - en algunos aspectos la acción del BEI al proporcionar subvenciones a los Estados miembros para llevar a cabo su política regional y bonifica en los casos en que se estime necesario los préstamos del Banco. Además de estos dos instrumentos ha habido una serie de fondos sectoriales que se han empleado en una cierta medida para el desarrollo de las regiones menos adelantadas. Pero estas entidades no resultan con una capacidad - suficiente ni desde el punto de vista cuantitativo en cuanto al volumen de dotación de recursos ni desde el punto de vista cualitativo, en cuanto a las finalidades contempladas para resolver los problemas de desarrollo regional planteados a la Comunidad. A completar el campo cubierto por los instrumentos existentes para conseguir un tratamiento integral de aquellos problemas se encamina el proyecto de Sociedad Europea de Desarrollo Regional.

El comienzo de la década de los setenta señala, de hecho, el nacimiento de los primeros intentos serios de llevar a cabo una política regional comunitaria que se refuerza en gran medida con la ampliación a nueve miembros en 1973.

La elaboración del Plan de unión económica y monetaria denominado Plan Werner puso de relieve que la consecución de un desarrollo equilibrado de la Comunidad que asegurase a la vez la estabilidad, el crecimiento y el pleno empleo pasaba por la puesta en marcha de una política regional coordinada a nivel comunitario.

El Tercer programa de política a medio plazo valedero para - el periodo 1971-1975 se hacía eco por primera vez de las cuestiones regionales. Después de recordar los problemas planteados por el retraso - de algunas regiones periféricas subdesarrolladas y por la regresión de las actividades económicas dominantes en otras y las dificultades creadas por el hecho mismo de la integración y por las políticas comunes de la CEE se refería a la política regional seguida por los Estados miembros. Constatava que esta política se había inspirado hasta entonces en consideraciones puramente nacionales y añadía que en el futuro debería tener más en cuenta la dimensión comunitaria y una mayor coordinación - de las políticas nacionales.

Posteriormente se tomaron los acuerdos de coordinación de -- los regímenes nacionales de ayuda regional y se publicó el Balance analítico 1971 acerca de la evolución regional en la Comunidad. Con motivo de esta inicial toma de conciencia sobre los aspectos regionales se invitaba a la Comisión a realizar sugerencias sobre esta política comunitaria y su instrumentación más adecuada. La Comisión reiteró en una comunicación de 19 de junio de 1972 sus propuestas de 1969 y 1971 y sus - diferentes análisis sobre política regional, respecto a la cual ha resultado ser la pionera dentro de la CEE.

Apoyándose en el artículo 235 del Tratado de Roma que permite al Consejo ampliar las competencias de la Comunidad si una acción comunitaria parece necesaria para realizar alguno de los objetivos que le son asignados conforme a los principios del Mercado Común, la Comisión propuso dotar a la Comunidad de los medios necesarios para promover en el campo de la política regional, las acciones reconocidas como indispensables en relación a las necesidades y a las implicaciones del establecimiento del Mercado Común y del acercamiento progresivo de las políticas de los Estados miembros (*).

(*) G. PORRO. I fondamenti della politica regionale nel trattato istituyente la CEE. Cronache Economiche n° 7-8. Turín 1975

Para obtener este resultado en primer lugar debía llegarse a la elaboración de planes de desarrollo regional mediante el estudio de cada situación por parte de la Comisión y de cada Estado miembro. Una vez establecidos serían discutidos por un Comité de Desarrollo Regional formado por representantes de los Estados miembros y un delegado de la Comisión.

Para facilitar la realización de estos planes y en general la instrumentación de la política regional comunitaria era necesario utilizar de manera coordinada los instrumentos existentes a pesar de su carácter limitado y sectorial. Pero también resultaba imprescindible la creación de instrumentos específicos de desarrollo regional -- que cubriesen todo el espectro de necesidades de esa actividad. Contando con la existencia del BEJ, su vocación regional y su cobertura parcial de la concesión de préstamos la Comisión propuso tres iniciativas concretas: a) una proposición de reforma del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) sección Orientación respecto a los proyectos de desarrollo de las regiones agrícolas prioritarias; b) el proyecto de creación de un Fondo Europeo de Bonificaciones de interés de los préstamos concedidos para el desarrollo regional; c) la proposición de creación, a título complementario y no alternativo, de una Sociedad Europea de Desarrollo Regional.

En esta comunicación de junio de 1972 aparecía por primera vez formulada de manera inequívoca y con trazos vigorosos lo que debería ser la Sociedad Europea de Desarrollo Regional, "llamada a facilitar en el cuadro de las acciones de desarrollo regional llevadas a cabo por la Comunidad, la búsqueda e información de los inversores y la asistencia técnica así como las tomas de participación temporales y minoritarias en empresas, principalmente medianas y pequeñas".

Tanto en este documento inicial de propuesta como en otros posteriores entre los que destaca el Memorandum complementario al discurso-programa de 1974, la Comisión insistía en que estas iniciativas

eran complementarias unas de otras y formaban un conjunto coherente e integrado por lo que la decisión final del Consejo debía ser tomada - sin discriminar entre una u otra de las entidades diseñadas. Este - - planteamiento solo se mostraría eficaz al actuar como un todo coordinado que hiciese frente a los diferentes aspectos del desarrollo.

La idea directriz de estas proposiciones era crear un esquema completo de entidades para la financiación del desarrollo regional. Para las regiones agrícolas que se consideraban como las más atrasadas de la Comunidad se planeaba la reforma del FEOGA que les proporcionaría en adelante ayuda financiera en forma de subvenciones. Respecto a la concesión de préstamos para el desarrollo regional y teniendo en cuenta que los otorgados por el BEI resultaban excesivamente gravosos para muchas regiones en crecimiento se proponía la existencia de un Fondo que se ocupase de bonificar los intereses. Finalmente la institución de una sociedad de desarrollo cuya misión consistía en informar a los posibles inversores, prestar asistencia técnica, y tomar participaciones temporales y minoritarias en las empresas medianas y pequeñas completaba el cuadro previsto.

La actuación conjunta de estos órganos, debidamente coordinada, cubre en principio todos los aspectos de la promoción del desarrollo que son típicos de las entidades financieras de fomento y representa la posibilidad de hacer frente a los problemas que plantea el desarrollo con todos los instrumentos necesarios para la consecución de aquél.

Recordando lo anotado en páginas precedentes podemos hacer un repaso de lo ocurrido con los diversos elementos de este esquema concebido para funcionar de manera conjunta y que han sufrido una - - suerte diversa.

La reforma del FEOGA fue llevada a cabo muy rápidamente y en sus propios términos mientras que el denominado Fondo Europeo de -

Bonificaciones de Interés para el Desarrollo Regional unió a esta función la concesión de subvenciones parciales a los proyectos de desarrollo regional llevados a cabo por los Estados miembros y se transformó en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Recordemos que la creación de esta entidad al igual que la institucionalización del Comité de Política Regional tuvieron que esperar hasta 1975 para encontrar una oportunidad favorable y vieron recortados sus planteamientos iniciales. Ya nos hemos referido a las circunstancias que presidieron la lenta gestión del FEDER. La cicatería en dotarle de los medios financieros necesarios para enfrentarse a la magnitud de su tarea con tal de minorar sus intervenciones a fin de que interfiriese lo menos posible en la política regional de los Estados miembros. La negación de toda transcendencia comunitaria al resultar necesaria la intervención previa del Estado nacional para que pueda aportar su ayuda a un proyecto. La imposibilidad de acceso directo de las regiones por medio de sus entes representativos a los recursos del Fondo que hubieran debido constituir unos auxiliares inapreciables para la puesta en marcha de los planes de desarrollo regionales. La aleatoriedad de la permanencia del propio organismo al haber sido constituido de manera provisional. Todas estas características y otras muchas que podrían señalarse no hacen más que reflejar el problema más grave con que se enfrenta el Mercado Común desde su creación y que aun no ha sido resuelto. Este problema se formula como la insolidaridad existente entre los países miembros y la incoherencia entre unos Estados que dicen desear una completa integración pero -- que no quieren perder ninguna de sus prerrogativas de soberanía.

Las mismas razones han impedido hasta ahora la realización del proyecto de Sociedad Europea de Desarrollo Regional. Aunque la oposición a este nuevo organismo resultó mayor si cabe puesto que las funciones con las que se le iba a dotar resultaban más amplias y los Estados miembros se mostraron más recelosos. Vistas las circunstancias tuvo que ser pospuesto el proyecto de sociedad regional no sin que esta concesión temporal influyera en la aprobación del FEDER como contrapartida.

La proposición de resolución relativa al principio de creación de una Sociedad Europea de Desarrollo Regional figura publicada en el Diario Oficial de las Comunidades del 9 de septiembre de 1972 y consta de tres puntos" 1º El Consejo establece un acuerdo de principio para que se cree, con la participación financiera de la Comunidad, una Sociedad de desarrollo regional, llamada a facilitar en el cuadro de las acciones de desarrollo llevadas a cabo por la Comunidad, la búsqueda y la información de inversores y la asistencia técnica, así como las tomas de participación temporales y minoritarias especialmente en empresas pequeñas y medianas creadas en el cuadro de estas mismas acciones.- 2º El Consejo establece igualmente un acuerdo de principio para que la Sociedad de desarrollo regional pueda hacer uso, en lo que respecta a sus préstamos y con el fin de facilitar su acceso al mercado de capitales, de una garantía comunitaria. 3º El Consejo examinará las proposiciones que la Comisión le remitirá, a la mayor brevedad posible, en orden a la constitución de la citada Sociedad de Desarrollo Regional y de la puesta en marcha de un sistema europeo de garantía para el desarrollo regional.

Tomando como base esta resolución más las aclaraciones posteriores realizadas por la Comisión ante el Parlamento Europeo y una serie de proyectos anteriores elaborados por diversos organismos, más o menos ligados a las Comunidades, podemos trazar de manera esquemática como podría estructurarse su contenido futuro (*).

En principio, los recursos propios serían aportados por la Comunidad aunque nada se opone a que puedan participar con carácter minoritario las empresas públicas o privadas de los Estados miembros. En estos casos podría preverse para tal tipo de socios una garantía de la Comunidad respecto al dividendo que estaría vigente en los primeros años. De todas formas no parece muy realista esta suposición en una sociedad entendida como instrumento de la política regional de la Comuni-

(*) Centre Européen des Entreprises Publiques. Proposition de créer une Société Européenne d'Investissement (ou de Développement). Revue de la Banque n° 4. Bruselas, 4 abril 1968

dad. A pesar de que debe preverse un patrimonio elevado para la SEDER - el grueso de sus fondos será obtenido a partir de la emisión de empréstitos los cuales gozarán de la plena garantía de la Comunidad.

La labor principal de la sociedad estaría centrada en la búsqueda de posibles inversores a los que se asesoraría partiendo de estudios sectoriales y proyectos elaborados y dispuestos para su iniciación. Esta tarea podría complementarse con la prestación de asistencia técnica, administrativa y organizativa a las empresas en el mismo tenor al que nos hemos referido al tratar estas funciones en las entidades financieras de desarrollo regional de los distintos países.

También emplearía como instrumento la toma de participaciones temporales y minoritarias en pequeñas y medianas empresas para lograr su creación y su reorganización o expansión. La temporalidad se postula teniendo en cuenta que la SEDER debería enajenar sus participaciones lo antes posible una vez en marcha el proyecto promovido. La exigencia de que la participación tenga carácter minoritario se debe al temor de que la Sociedad se viera envuelta en la gestión de las empresas apoyadas o en operaciones de salvamento.

La vertiente de los préstamos y ayudas financieras parece -- que no le será atribuida debido a que se entiende como función del Banco Europeo de Inversiones tanto en el caso de los créditos normales como de los prestados a proyectos especialmente protegidos por la Comunidad que serán subvencionados por parte del FEDER. En esta faceta resulta previsible una coordinación de la SEDER respecto a las funciones del BEI lo más estrecha posible.

A pesar de que la SEDER parece hallarse en un momento de espera y de maduración no parece dudosa su futura constitución. Conviene recordar que el proyecto FEDER tardó veinte años en ser una realidad a partir de su formulación inicial. Es cierto que el Mercado Común atraviesa una difícil época de crisis económica y política en la actualidad

pero si repasamos la historia de la Comunidad constataremos que en estas etapas es cuando se han dado los mayores pasos en el proceso integrador europeo.

La crisis económica ha agudizado los problemas de las regiones subdesarrolladas hasta límites insostenibles y la óptica de carácter neoliberal que guiaba las actuaciones de la Comunidad en sus primeros tiempos está quebrando paulatinamente para dar paso a una posición mucho más voluntarista. En este nuevo contexto es posible que la creación de la SEDER venga acompañada de un carácter decidido de supranacionalidad y de unas atribuciones más amplias de intervención.

La creación de esta sociedad de desarrollo completaría, por otra parte, los mecanismos regionales de la Comunidad tal como fueron concebidos dentro de un esquema coherente que precisa la articulación simultánea de todas sus piezas para aspirar a ser eficaz (*).

Además de las actividades realizadas de manera directa respecto a las regiones menos desarrolladas del conjunto comunitario en cuanto a la promoción de empresas proporcionándoles capital y asistencia técnica, la SEDER puede convertirse en un órgano de coordinación y apoyo para las sociedades de desarrollo regional establecidas en los distintos países de la Comunidad.

Siguiendo la tendencia cada día más patente de la articulación piramidal de los bancos nacionales de desarrollo alrededor de los continentales y de éstos en relación con el grupo del Banco Mundial que les otorga su apoyo técnico y financiero las sociedades enclavadas en los países miembros también podrían recibir de la SEDER este tipo de ayudas. Si Europa Occidental ha llegado a una etapa de desarrollo y a una organización política e institucional tales que resulta más apro-

(*) H. NEUMAN. Pour la creation d'un Institut Public Européen de Développement. Euroepargne. Revue Economique Européenne n° 2. Luxembourg, 1980

piado para su futuro crecimiento el marco regional, las entidades financieras que lo promueven deben tomar esa dimensión y habrán de ser apoyadas por una entidad continental que les preste su ayuda en los terrenos técnico y financiero.

La ayuda financiera podría tomar la forma de una participación en el capital de las sociedades de desarrollo que lo precisaren e incluso la concesión de préstamos de mediación, que las entidades correspondientes se encargarían de hacer llegar a los proyectos de pequeña dimensión que la sociedad europea no puede afrontar directamente por su excesiva dispersión.

La asistencia técnica resultaría aún más relevante y podría extenderse incluso al asesoramiento para la creación de sociedades de desarrollo regional en los Estados miembros en los que aún no han sido promovidas. La sociedad europea podría centralizar una serie de investigaciones que no pueden ser realizadas por las sociedades regionales debido a lo escaso de sus medios y recopilar la información sobre administración y gestión empresarial de vanguardia para facilitar posteriormente a sus asociados.

Para que las sociedades regionales aceptasen fácilmente este patrocinio, la sociedad europea debería ser gestionada de forma realmente supranacional, sin estar sometida a la influencia de los gobiernos de los países miembros. En caso contrario las sociedades regionales serían de una u otra manera controladas por aquéllos y este instrumento, que es el único no mediatizado totalmente por la Administración Central, con el que cuentan las regiones quedaría, en parte, invalidado.

Al valor intrínseco de la creación de la SEDER en cuanto a la posible acción a desarrollar por sí misma, debe añadirse el contenido de ejemplo de estímulo y de guía para las sociedades de desarrollo regional existentes en la actualidad y las que se creen en el futuro.

E. CONCLUSIONES

Las desigualdades existentes entre las distintas regiones - del territorio de la Comunidad en la fecha de su creación no han hecho más que acrecentarse desde la puesta en marcha de este organismo. Estos desequilibrios crecientes suponen una amenaza para el crecimiento global y la cohesión económica y política de la Comunidad.

Aunque la política regional no estaba prevista en - el Tratado de Roma como una política común y que los Estados miembros no estaban dispuestos a hacer concesiones en cuanto al manejo de sus - propios planteamientos regionales, la realidad ha empezado a imponerse después de un largo camino de grandes decepciones e insolidaridades.

A pesar de los esfuerzos denodados de la Comisión Europea - para introducir la óptica regional en la consideración de los proble-- mas comunitarios durante la década de los sesenta los Estados miembros se mostraron impermeables a tales sugerencias. El signo de esta acti-- tud indiferente cambia con el advenimiento de la década siguiente y en 1971 el Plan Werner que trata de prever las etapas para llegar a una - unión monetaria y económica plena establece que las tensiones provoca-- das por los desequilibrios regionales deben ser reducidas para alcan-- zar tal objetivo. La ampliación de la Comunidad, sobre todo con la en-- trada de Inglaterra, supone un espaldarazo definitivo a la política re-- gional comunitaria. En la cumbre de París celebrada en 1972 los Esta-- dos miembros se declaran dispuestos a reforzar la Comunidad combatien-- do las disparidades regionales y reconocen la "alta prioridad" de la - política regional. Por su parte el tercer plan a medio plazo elaborado para los años 1971-1975 dispone que el desarrollo equilibrado de la Co-- munidad exige que a la responsabilidad de los Estados miembros se aña-- da una responsabilidad de la Comunidad a la vista de ciertos problemas de interés común.

En mayo de 1973 la Comisión adopta las conclusiones del denominado Informe Thomson que tendrá gran influencia en el posterior desarrollo de la política regional comunitaria y que propuso la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Comité de Política Regional. Además de este informe se elaboran contemporáneamente los Rapport Delmotte y Ventejol. Este último destaca por su estudio exhaustivo del carácter que debía tener el futuro FEDER y por la recomendación de que se consulte a los órganos representativos de las regiones acerca de la política a adoptar respecto a su propio desarrollo.

A pesar de los múltiples informes y de las declaraciones que se hacen de tomar en cuenta la política regional repetidas por doquier seguían existiendo graves obstáculos y reticencias a la acción conjunta en ese campo.

La Comisión reiteró en 1974 sus peticiones de puesta en marcha del Fondo y del Comité insistiendo en la creación de otro organismo financiero complementario, la Sociedad Europea de Desarrollo Regional (SEDER), así como un Sistema Europeo de Garantía. La Comisión afirmaba en esta ocasión que la actitud de inhibición de los Estados miembros -- respecto a la política regional común debía ser juzgada como un error -- económico grave aparte de una injusticia social y les conminaba aduciendo que resulta preferible impulsar con medios financieros el desarrollo de las regiones atrasadas que dedicar cantidades equivalentes o superiores a la indemnización del paro y a la atenuación artificial de las disparidades de renta. El Consejo de Ministros celebrado en Dublin en marzo de 1975 especificó las modalidades de intervención del FEDER y decidió la creación del Comité de Política Regional. Ambos organismos vieron la luz finalmente en julio de 1975 si bien vaciados de gran parte del contenido con el que habían sido proyectados.

A partir de ese momento no ha sido creada ninguna institución nueva relacionada con la política regional esperando su turno la institucionalización de la Sociedad Europea de Desarrollo Regional.

En junio de 1977 la Comisión comunicaba al Consejo junto con sus proyectos para la reforma reglamentaria del FEDER y que se reflejaron en la creación de una sección "fuera de cuota" las orientaciones - que, aprobadas por el Consejo, se hallan vigentes en la actualidad. En estas orientaciones se insiste en la globalidad tanto en el aspecto territorial como en el de los campos de la política económica contemplados. Así podrá llegarse a la convergencia de las economías de los países miembros en la óptica de una futura unión económica y monetaria. - Como nuevos instrumentos se establecen los informes periódicos y la valoración del impacto regional (AIR).

Los informes de la Comisión se refieren a períodos de dos años y medio y deben recoger la situación y la evolución de las regiones de la Comunidad estableciendo las prioridades y orientaciones que serán utilizadas para determinar las posibles ayudas. La valoración del impacto regional supone el introducir una óptica referida a los efectos que cualquier medida adoptada por la Comunidad tiene sobre las regiones. Una vez valorado este impacto las decisiones podrán abandonarse o ser modificadas y en el caso de que su adopción resulte imprescindible será posible poner a punto mecanismos que permitan minimizar las consecuencias negativas de tales decisiones.

Entre los logros de carácter no financiero a los que se ha dado cima a pesar de tantos inconvenientes y suspicacias como han rodeado a la formulación de la política regional común nos hemos referido a los más relevantes: los principios de coordinación de los regímenes nacionales de ayuda regional y el Comité de Política Regional.

Los principios de coordinación de los regímenes de ayuda regional se han establecido con la finalidad primordial de evitar la distorsión de la competencia respecto a los intercambios comerciales intercomunitarios. A pesar de ello en cuanto disciplinan el campo confuso y heterogéneo de las ayudas concedidas por los diferentes países esta ordenación resulta beneficiosa para el desarrollo. Los principios de coor

dinación tienen cinco aspectos fundamentales: techos diferenciados respecto a la magnitud de las ayudas, especificidad regional, transparencia, repercusiones sectoriales y sistema de vigilancia.

Los techos se establecen en porcentajes netos sobre las inversiones y en cantidades absolutas por empleo creado y se aplican -- adoptando diferentes niveles de mayor a menor según el grado de pobreza y subdesarrollo de las zonas contempladas. La especificidad regional se resume en una serie de normas: ayudas limitadas a zonas concretas, fijación exacta de las zonas, ayudas no puntuales, sino territoriales, intensidad claramente determinada y adaptada a las peculiaridades de la región y las regiones que están dentro del campo del FEDER deben inscribir sus ayudas en el marco de programas de desarrollo.

Las ayudas concedidas a las distintas regiones deben ser -- transparentes para poder evaluar su nivel y realizar comparaciones entre los países miembros para lo cual la Comunidad ha puesto un complejo sistema de cuantificación. Las repercusiones sectoriales deben tenerse en cuenta porque todos los apoyos regionales inciden sobre un -- sector concreto y pueden producirse solapamientos entre las ayudas de carácter sectorial y las regionales y además debe vigilarse que estas últimas no se destinen a sectores inviables o con exceso de capacidad. La vigilancia del cumplimiento de estas normas se lleva a cabo por la Comisión dentro de sus posibilidades.

El Comité de Política Regional constituye el órgano de carácter institucional dedicado a la coordinación de las políticas regionales y tiene una función consultiva en esta materia respecto al Consejo y a la Comisión. Existen cinco materias en las que debe pronunciarse necesariamente pudiendo estudiar cualquier otro asunto relacionado con el desarrollo regional bien de motu propio o siguiendo indicaciones de la Comunidad o de alguno de los Estados miembros. Los cinco temas clave citados se refieren a la elaboración de un esquema común pa-

ra los programas de desarrollo regional, el dictamen sobre los grandes - proyectos de infraestructura sometidos al FEDER, las consultas acerca de los programas de desarrollo regional, las consultas sobre los proyectos de proposición de decisión del Consejo señalando los tipos de infraes- - tructura más aptos para el apoyo del Fondo y la colaboración en el infor- me periódico que elabora la Comisión acerca de las regiones de la Comuni- dad.

En la actualidad el CPR centra su actuación en el estudio de los programas de desarrollo regional que le son enviados por los Estados miembros. Estas formulaciones de objetivos y medios para su consecución son comparados con el esquema común elaborado por el propio Comité para averiguar su adecuación. El esquema citado exige entre otras cosas la -- elaboración de un estudio riguroso en el que se cuantifiquen tanto las - prioridades como los medios financieros poseídos identificando claramen- te sus fuentes. En la mayoría de los casos estas especificaciones no son observadas por lo que tanto el Comité como la Comisión tienen ante sí un largo techo de esfuerzos para perfeccionar los programas regionales. Es- tos planes resultan indispensables para llevar a cabo la promoción regio- nal mediante inversiones adecuadas realizadas teniendo en cuenta los sec- tores estratégicos. Además deberán servir de guía para la valoración de proyectos sometidos al FEDER para la valoración de los programas del FEO- GA y para el cálculo de las bonificaciones del Sistema Monetario Europeo.

En este esquema que se ha descrito de manera sumaria se inser- tan los organismos financieros que facilitan la utilización de los me- - dios necesarios para apoyar el desarrollo regional. Entre las entidades que han venido cubriendo esta labor se pueden distinguir dos grupos ha- - ciendo hincapié en su especialización. Por un lado están los organismos que sin tener una vocación decididamente regional, han apoyado esta face- ta a nivel comunitario (Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Banco - Europeo de Inversiones), por otro lado las creaciones (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y los proyectos (Sociedad Europea de Desarrollo Re-

gional) surgidos con la finalidad única y expresa de contribuir al desarrollo de las regiones de la Comunidad.

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) aparte de su contribución general a las inversiones realizadas en estos sectores de lo que se ocupa especialmente, dedica parte de sus fondos a los programas de reconversión de zonas afectadas por las condiciones del mercado o a aquéllas en las que la introducción de mejoras haya provocado paro. Para la recuperación de estas regiones no se limita a la promoción de empresas dedicadas a la producción de carbón o de acero sino que financia cualquier tipo de actividad económica que estime adecuada.

El Fondo Social Europeo (FSE) trata de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir al aumento de su nivel de vida. A petición de un Estado miembro el Fondo puede cubrir el 50 por cien de los gastos dedicados por aquél a conceder ayudas en favor de los trabajadores cuyo empleo disminuye o se suspende temporalmente después de una reconversión empresarial a fin de permitirles conservar un mismo nivel de remuneración mientras encuentran empleo. Esta reglamentación no parece tener transcendencia territorial pero en la medida en la que los déficits más agudos de empleo tienen lugar en las regiones subdesarrolladas las ayudas concedidas son, en cierto modo, apoyos al desarrollo regional.

Una reforma llevada a cabo en 1971 ha acentuado el carácter regional de la política adoptada por el FSE al ampliar sus intervenciones a los casos en los que las dificultades surgidas por la actuación de la Comunidad directa o indirectamente, se traduzcan en aumento del paro. En estos casos se prevé que las operaciones que se benefician de la ayuda del Fondo deben estar incluidas en planes de desarrollo regional rigurosamente establecidos. El Consejo ha definido especialmente las regiones que pueden recibir estas ayudas teniendo en cuenta la mag

nitud del atraso que padecen y la decadencia de las actividades dominantes que hayan producido un desequilibrio grave y prolongado en la situación de empleo.

El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), es una institución encargada de financiar las operaciones requeridas -- por la política agrícola común. Este organismo tiene dos secciones diferentes la que se ocupa de los mercados y la denominada "de Orientación" que trata de eliminar las diferencias existentes entre las regiones -- agrícolas y el resto de las zonas de la Comunidad.

A partir de la reforma de 1971 se llegó a una regionalización más profunda de su actividad. Por una parte los Estados miembros tienen la facultad de diferenciar según las necesidades de las regiones, la aplicación de las ayudas financieras previstas mientras, por otra, -- se establece un régimen especial de ayudas para las regiones en las que no está asegurado un nivel mínimo de población indispensable para conservar el espacio natural. Además se prevén una serie de ayudas a las regiones prioritarias que suponen la creación de empleos no agrícolas -- susceptibles de ser ocupados por las personas que han cesado en sus ocupaciones agrarias. Por otro lado los recursos no utilizados por el FEOGA son traspasados al FEDER para que los emplee en sus tareas de desarrollo.

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es el único de estos -- órganos que se diseñó desde el principio con unas ciertas atribuciones respecto a las regiones subdesarrolladas y con unas características propias de intermediario financiero. Mientras el resto de las instituciones comunitarias creadas hasta la fecha son fondos de reparto de unos -- recursos presupuestarios el BEI obtiene la mayor parte de sus posibilidades de financiación a partir de recursos ajenos mediante la colocación de empréstitos. Las finalidades que se le señalaron en el Tratado de Roma consistían en contribuir al desarrollo del Mercado Común mediante la financiación de proyectos destinados a revalorizar las regiones --

menos desarrolladas de la Comunidad, la reconversión de empresas y la creación de actividades nuevas. El Consejo de Gobernadores ha acentuado, con sus directrices recientes, la importancia de las tareas de desarrollo regional en su actuación.

El BEI es una institución con personalidad jurídica distinta a la de la CEE. El Consejo de Gobernadores, formado por los Ministros de Hacienda y Economía, establece la política general del Banco y nombra al Consejo de Administración. Este órgano se ocupa de la concesión de los préstamos y garantías y del establecimiento de los tipos de interés y de comisiones de las garantías.

El Banco interviene mediante préstamos y garantías en los proyectos relacionados con el desarrollo regional. Los préstamos son siempre complementarios y suponen la existencia previa de otras fuentes de financiación. Los tipos de interés están relacionados directamente con los del mercado por lo que los proyectos elegidos deben tener una rentabilidad financiera superior al de aquél. Además deben presentar una utilidad económica para la región y para la Comunidad en su conjunto.

El BEI no puede ser homologado con el resto de bancos continentales de desarrollo puesto que no abarca a toda Europa sino que es únicamente el banco de la Comunidad. Además sus funciones se limitan a una especie de préstamos subsidiarios y no suponen la toma de participaciones en empresas ni la asistencia técnica y organizativa. Existía el problema adicional de que los tipos de interés resultaban demasiado altos para ser soportados por muchas de las regiones prioritarias debido a que reflejan directamente los del mercado. Este inconveniente ha sido obviado por el FEDER que puede bonificar los préstamos concedidos por el BEI.

El servicio al desarrollo prestado por el BEI resulta incompleto a pesar de que tenga como complemento al Fondo Europeo de Desarrollo

llo Regional. Para que su labor resulte eficaz se ofrece a las autoridades comunitarias una doble alternativa. Puede reformársele y ampliar sus funciones hasta configurarlo como un auténtico banco de desarrollo continental al servicio de las regiones europeas. Alternativamente el BEI puede centrarse en la reconversión de empresas en crisis y dejar el resto de las funciones que caracterizan a las entidades financieras de desarrollo a la futura Sociedad Europea de Desarrollo Regional (SEDER). En cualquier caso sus recursos deben incrementarse y mejorar su coordinación con el resto de las instituciones comunitarias especializadas en desarrollo regional.

Estas instituciones descritas cuyo fin genuino no es el desarrollo regional resultaban insuficientes para su apoyo a pesar de la reconversión efectuada en la década de los setenta para otorgarles una preocupación territorial. Por ello la Comisión y los diferentes Informes elaborados en esa época reclamaban la creación de instrumentos específicos que se ocupasen del desarrollo de las regiones de la Comunidad.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) aunque fuera planteado con anterioridad al propio Mercado Común no ha llegado a ser una realidad hasta el año 1975 y al mismo tiempo su carácter previsto de Fondo de bonificaciones ha quedado ampliado al otorgamiento de subvenciones aunque se perdiesen, en las vicisitudes de su creación, otras muchas características. El objetivo fijado legalmente para el Fondo es la corrección de los principales desequilibrios regionales en la Comunidad que resulten especialmente de un predominio agrícola, de las mutaciones industriales y de la existencia de subempleo estructural.

Los medios financieros con los que ha sido dotado resultan inferiores a los previstos aunque esta circunstancia parece haberse corregido en el último ejercicio. El ámbito de inversión se ha fijado de acuerdo con unos porcentajes nacionales que quieren ser representati-

vos de la gravedad del problema regional en cada país. Esta decisión supone una muestra de la insolidaridad comunitaria puesto que el FEDER queda convertido en un limitado mecanismo de subvención a los Estados miembros para que apliquen sus propias políticas regionales en lugar de permitir que la Comunidad apoye de manera directa las zonas menos favorecidas sea cual fuere su ubicación geográfica y basándose para la elección en una serie de datos económicos objetivos.

La concesión de ayudas es decidida por parte de la Comisión quien recibe un dictamen previo del Comité de Política Regional y tiene en cuenta además una serie de criterios prefijados: contribución al desarrollo de la región, coherencia con los objetivos comunitarios, situación del sector y rentabilidad de la inversión, carácter fronterizo de la zona y existencia de otras ayudas.

El porcentaje de subvención concedido varia entre el 10 y el 30 por ciento dependiendo del tipo de actividad y de la participación efectuada por el Estado miembro correspondiente. Los sectores apoyados son la industria y los servicios y la dotación de infraestructuras físicas. No se contempla en cambio la creación de infraestructura social cuyo coste es más elevado y que tiene una rentabilidad diferida pero que resulta indispensable para el desarrollo regional. Tampoco se prevé la ayuda financiera a la pequeña y mediana empresa.

Además de este tipo de subvenciones que representan un porcentaje de la inversión a efectuar existen una serie de bonificaciones aplicables a los préstamos concedidos por el BEI a precios de mercado.

La tramitación de los préstamos solo puede llevarse a cabo por parte de los Estados miembros. Existen dos procedimientos para llegar a la decisión definitiva. Los proyectos inferiores a 10 MUCE se presentan globalizados con una periodicidad trimestral mientras -

que los superiores se examinan de manera individualizada proyecto por proyecto.

Un control estricto del destino de las subvenciones otorgadas a los Estados miembros debe ser llevado a cabo por el FEDER para que no sean desvirtuadas las finalidades con que se concedieron. En este control deben colaborar los entes representativos regionales a los que corresponde velar para que los gobiernos nacionales actúen -- con honestidad y denunciar cualquier irregularidad a este respecto.

En 1979 tuvo lugar la revisión del Reglamento del FEDER -- creándose la denominada sección "fuera de cuota" que supone el primer intento de lograr la supranacionalidad del Fondo y la intervención -- autónoma de la Comunidad para paliar las dificultades regionales provocadas por la política común. Además se han ampliado los cometidos -- encargados al modelo de funcionamiento anterior que ahora se denomina "dentro de cuota" y sigue siendo el 95 por cien de los fondos totales.

Resumiendo diremos que existen en el marco del Mercado Común una serie de fondos sectoriales que han tenido una actuación en -- cierto modo coadyuvante al desarrollo regional (CECA, FSE, FEOGA), un banco que tiene entre sus cometidos el realizar préstamos a las regiones subdesarrolladas (BEI) y un Fondo específico dedicado a subvencionar parcialmente algunos de los proyectos prioritarios emprendidos -- por los Estados nacionales en sus regiones respectivas (FEDER).

A pesar del periodo de tiempo transcurrido desde la creación de los órganos específicamente regionales (Fondo de Desarrollo y Comité de Política Regional) y de la intensificación de la actuación, de los instrumentos existentes con anterioridad, los resultados no -- pueden ser calificados de halagüeños. La brecha existente entre las -- regiones no ha disminuido y la situación de las zonas pobres y deprimidas es mas insatisfactoria si cabe, en la actualidad. La coordinación entre las políticas regionales de los Estados miembros ha avanza

do poco y si el Comité de Política Regional se ha convertido en un órgano consultivo y burocratizado el FEDER se ha ido vaciando cada vez más de su ya escaso contenido operativo inicial. Las continuadas críticas a la actuación del Fondo, aparte de poner de relieve la escasez de sus recursos financieros, han destacado las limitaciones con las que fue concebido en cuanto a las actuaciones previstas y respecto a la imposibilidad de adaptar ninguna iniciativa sin el paso previo de los Estados nacionales. Estas limitaciones siguen vigentes en su mayor parte a pesar de los leves retoques que supone la última reforma del Reglamento llevada a cabo en 1979.

La insuficiencia de todos estos planteamientos en los que se mueve en la actualidad la política regional de la CEE se ha puesto de relieve con mayor intensidad con el impacto de la crisis económica que ha agudizado los problemas de desequilibrio hasta llegar a límites insostenibles en algunas áreas. A esta constatación debemos unir el cambio de óptica sufrido por el Mercado Común y provocado por los propios acontecimientos, desde las convicciones neoliberales a otras más voluntaristas y la magnitud de los problemas planteados que exige la creación de instrumentos con un carácter más acusado de supranacionalidad y unas atribuciones más amplias de intervención.

Por otra parte la creencia excesivamente optimista sobre la existencia en Europa Occidental de capacidad empresarial suficiente para llevar a cabo los proyectos más adecuados para el desarrollo debe ser revisada especialmente en lo que concierne a las regiones más rezagadas.

En estas condiciones parece que debería tomarse en consideración el proyecto elaborado por la Comisión de las Comunidades de crear una Sociedad Europea de Desarrollo Regional (SEDER).

Esta entidad completaría los mecanismos regionales comunitarios tal como fueron concebidos dentro de un esquema coherente que

precisa la articulación simultánea de todas sus piezas para resultar - eficaz. Este esquema suponía la reforma del FEOGA para subvencionar el desarrollo de las regiones agrarias de carácter prioritario, el proyecto de creación de un Fondo Europeo de Bonificaciones de Interés y la - articulación de la SEDER. El primero de los propósitos fue llevado a - cabo en sus propios términos mientras que el Fondo de bonificaciones - fue convertido en el FEDER agregándole la posibilidad de ofrecer sub-- venciones, quedando aún por realizar el proyecto de Sociedad de Des- - arrollo.

Tal como está concebida en las proposiciones de la Comisión, la SEDER se configura como una auténtica entidad financiera de desarro- llo de ámbito comunitario y de especificidad regional. En principio sus recursos propios serían aportados por la Comunidad que garantizaría -- los empréstitos emitidos para la captación de fondos ajenos puesto que la entidad se concibe con un carácter de intermediario financiero.

Su labor principal estaría dedicada tanto a la búsqueda de - posibles inversores a los que apoyaría a través de los estudios de pre inversión necesarios así como a la participación temporal y minorita-- ria en las pequeñas y medianas empresas.

Estas tareas serían complementadas con la prestación de asis- tencia técnica, administrativa. y organizativa.

La función de apoyo mediante la concesión de préstamos perte- nece en la actualidad al BEI tanto en el caso de los créditos a inte-- rés de mercado como en el de los prestados a proyectos prioritarios de la Comunidad que son subvencionados por parte del FEDER. No resulta -- descabellado pensar en una fusión entre BEI y SEDER o en la creación - de esta última ampliando las funciones del primero. En el caso de que no resultase posible deberá existir entre ambos organismos una coordi- nación estrecha.

Aparte de estas funciones directas sobre las regiones, la SEDER puede llevar a cabo una labor de ayuda técnica y financiera a las entidades financieras de desarrollo regional enclavadas en los distintos países europeos. La ayuda financiera puede tomar la forma de préstamos y de participaciones en el capital de las sociedades de desarrollo promovidas e incluso de préstamos de mediación. La asistencia técnica abarcaría desde el asesoramiento técnico hasta la creación de estas entidades en los países en que no han sido promovidas y la investigación llevada a cabo en común.

La puesta en marcha de la SEDER coronaría el edificio de -- las entidades financieras de desarrollo regional apoyando su expansión a los países en los que no han sido implantadas y dotando a la mayor parte del Continente de unos instrumentos específicos para la consecución del desarrollo de sus regiones y, por tanto, del crecimiento equilibrado de Europa.

946

VII - CONCLUSIONES GENERALES

Las entidades financieras de desarrollo regional (EFDR) constituyen un instrumento de reequilibrio territorial personalizado en -- unas instituciones que tratan de reunir todos los elementos que se estiman necesarios para lograr el desarrollo de las regiones en las que actúan. Aunque se trata de una fórmula válida para cualquier ámbito y situación con las necesarias adaptaciones, el grupo de países donde se ha implantado con preferencia este tipo de entidades se encuentra situado en la Europa Occidental y Meridional. Estos países se caracterizan porque aunque su nivel de crecimiento es elevado si los consideramos de manera global, se ha realizado de manera muy desigual generándose graves tensiones internas entre unas y otras áreas de su territorio.

La secuencia de creación de estas entidades tuvo su inicio -- en Francia en 1955 con la puesta en marcha de las Sociétés de Développement Régional (SDR) y aunque esta iniciativa responde a un estímulo semejante al que hizo surgir los bancos de desarrollo nacionales en -- las antiguas colonias francesas tiene la originalidad de aplicar una -- solución equivalente dentro de un país que se consideraba como avanzado. La misma concepción será adoptada en Italia que sufre un dualismo económico muy marcado y donde la construcción del Estado Regional parecía favorecer la toma de iniciativas de promoción por parte de las propias comunidades regionales. En este país se fueron creando a lo largo de un amplio periodo una serie de Società Finanziaria Regionali (SFR) de muy diversa estructura y funciones. En fechas más tardías la construcción de un Estado regionalizado en Bélgica exigido por las diferencias culturales y lingüísticas existentes en este país haría concebir una nueva política regional dentro de cuyo ámbito se crearon unas Sociétés de Développement Régional (SDR) rápidamente anuladas y sustituidas por otras entidades de carácter semejante. Las nuevas instituciones denominadas Sociétés Regionales d'Investissement (SRI) intentan, bajo presupuestos ligeramente diferentes a los de sus antecesoras, unas -- tareas similares para la consecución del desarrollo regional. Finalmente en España se han creado a partir de 1974, unas Sociedades para el --

Desarrollo Industrial Regional (SODI) en el marco de la planificación indicativa de carácter global y antes de que existiesen delimitaciones de carácter regional. La posterior regionalización del Estado ha supuesto la apertura de un compás de espera sobre la definitiva articulación de aquellas entidades.

El hecho de que nos hayamos centrado para el estudio de las entidades de desarrollo regional en una determinada zona de Europa no significa que no existan instituciones similares en otros ámbitos regionales pero sus características no responden íntegramente al esquema estructural esbozado. Entre las entidades que tienen un carácter semejante podemos citar a las SBIC norteamericanas y japonesas que se dedican a la promoción de la pequeña y mediana empresa proporcionándole financiación y apoyo técnico y los mecanismos de financiación de la acción territorial en Alemania y el Reino Unido. Como entidades financieras de desarrollo regional típicas aunque fuera del marco de estudio contemplado pueden citarse las tres SDR existentes en los departamentos de ultramar francesas y la sociedad creada en una de las regiones más deprimidas del Norte de Holanda para favorecer su promoción.

La definición sintética de entidad financiera de desarrollo regional no resulta tarea fácil puesto que estas instituciones tienen una estructura diferenciada a pesar de inscribirse en un sustrato común. A fin de abarcar en su ámbito las notas necesarias para lograr su identificación debe darse una amplia caracterización descriptiva. A este respecto podríamos enunciar a estos entes diciendo que son sociedades anónimas de capital público o privado que tratan de promover el desarrollo de un espacio territorial concreto por medio de la toma de participación en el capital de las empresas promovidas o reestructuradas, la prestación de apoyo financiero, la asistencia técnica y organizativa y, en ciertos casos, la dotación de infraestructura. La instrumentación de estas sociedades como elementos de la política re-

gional del Estado o de las Comunidades Autónomas abarca grados muy diversos así como su inserción en el proceso de la programación económica regional.

Respecto a la colocación de estas entidades en el contexto de los distintos sistemas financieros nacionales puede afirmarse que viene marcado por su campo de actuación que son las pequeñas y medianas empresas cuya promoción resulta básica para completar el tejido productivo de las regiones puesto que ni sus medios ni su vocación se entienden en función de las grandes unidades empresariales. De otros intermediarios financieros de función semejante las distingue el punto de vista regional en el que se sitúan para realizar su actividad y que les aboca a una actuación definida respecto a los proyectos que pueden resultar más útiles para su marco territorial de actuación. En este sentido cabe recordar que la esencia de las entidades financieras de desarrollo es la realización de unas intervenciones diferenciales que supongan la apertura de nuevas vías de producción o que subsanen los estrangulamientos existentes ya que ni su planteamiento ni su finalidad permiten la solución de los problemas del desarrollo en base a inversiones masivas de capital.

Las sociedades de desarrollo regional ocupan en la actualidad un puesto marginal en el sistema financiero de los países estudiados con la notable excepción de las entidades francesas donde sus resultados positivos y su labor continuada y eficaz durante un periodo de tiempo considerable empiezan a darles una consideración más definida. La escasa relevancia que han alcanzado hasta la fecha en el resto de los sistemas financieros se ha debido no solo a su pequeño volumen de recursos, sino a su incipiente consolidación estructural y a una actuación no muy definida, lo cual redundará en una endémica falta de confianza tanto por parte de las autoridades crediticias como de los particulares que son los que deberían proveerlas de fondos ajenos para potenciar su actuación y de los empresarios que han de colaborar en la realización de sus proyectos.

A lo largo del presente estudio se hace una extensa referencia a los procesos de regionalización en que se ven envueltos los países contemplados y a los instrumentos de política regional adoptados, tanto a nivel de Estado como regional, en los países en los que esta instancia territorial tiene una cierta autonomía para la toma de decisiones.

Estas referencias previas generales tienen un doble sentido. Por una parte sitúan a las sociedades financieras de desarrollo regional en su entorno institucional y dentro de la política territorial - de la que son un instrumento más aunque esté personalizado y reúna un núcleo de actuaciones que de otra forma serían medidas dispersas aplicadas desde distintas instancias. Por otro lado el ambiente político y el grado de consenso en cuanto a la profundidad a que debe llegar - la regionalización en cada uno de los países condicionan en gran manera la actuación real de las entidades de desarrollo puesto que sobre el papel existe una coincidencia casi unánime sobre su estructura y funciones.

La influencia de los factores políticos y electoralistas es particularmente importante en estas entidades y en la mayoría de los casos interfiere negativamente en el normal desarrollo de sus actividades forzándolas a que intervengan en apoyo de iniciativas inviables o coartando la autonomía mínima que se requiere para tomar las decisiones de inversión más adecuadas. Esta coacción que está más o menos presente en todas las EFDR incluso en las de propiedad privada representa quizá el escollo más importante para su normal desenvolvimiento y ha llegado a hacer desaparecer a algunas entidades como las SDR belgas sustituidas por otras instituciones, las SRI, que se estiman más dóciles al poder político.

Del estudio exhaustivo llevado a cabo respecto a las características y funcionamiento de las distintas entidades financieras de desarrollo regional se desprende que en la mayoría de los casos y los

modelos es necesario un replanteamiento más o menos profundo de su estructura y de la forma de llevar a cabo sus objetivos. El motivo fundamental de la presente indagación es apuntar algunas soluciones para llevar a cabo esa posible reforma ofreciendo tras la comparación internacional y la reflexión subsiguiente una serie de pautas y sugerencias que quieren ser útiles en la mayor medida posible. Para ordenar de algún modo esas sugerencias vamos a seguir una secuencia paralela a la utilizada en el transcurso de este trabajo. En primer lugar nos referiremos a la estructura legal y a la organización de las SFR para pasar a continuación a ocuparnos de los recursos utilizados y de los ámbitos de actuación en los que desarrollan su labor. En el aspecto de los recursos captados se hará mención de las indicaciones referentes tanto a los fondos propios como a los ajenos y en cuanto a las actuaciones realizadas haremos una revisión de la colaboración con los planes de desarrollo, de la toma de participaciones en empresas, de la prestación de apoyo financiero y crediticio, de las tareas de asistencia técnica y de la construcción de infraestructura.

Ya hemos anotado anteriormente que uno de los rasgos comunes de estas entidades, al menos con carácter formal, es la adopción del régimen jurídico de sociedad por acciones dadas las facilidades operativas que esta fórmula supone. Los órganos de las EFDR responden también a esta configuración societaria estructurándose en Asamblea General, Consejo de Administración y Comisión Ejecutiva o Consejo Directivo.

Esta caracterización formal es poco explicativa respecto a la verdadera estructura de las sociedades de desarrollo puesto que aquella depende esencialmente de la composición real del accionariado. La propiedad de las EFDR se reparte de forma muy desigual de uno a otro modelo y desde la participación pública total a la privada, así mismo integral se dan todos los matices y las combinaciones posibles entre ambas. Salvo en el caso de las SDR francesas en las que están

participando cada vez en mayor escala los particulares al referirnos a socios privados debemos entender por tales a las entidades financieras y de seguros. Además debe señalarse que incluso en las sociedades de desarrollo de capital totalmente privado, las bonificaciones y privilegios concedidos por un lado y por otro la obligación de llevar a cabo una tarea determinada en coordinación con la política regional y sometida a un control más estricto que el de los demás intermediarios financieros les otorgan un cierto carácter parápúblico.

A pesar de que todas las entidades de desarrollo definen como uno de sus criterios básicos la eficacia empresarial y el logro de un beneficio como paradigma de esa eficacia y de una correcta asignación de los recursos utilizados, estas afirmaciones deben ser entendidas de manera diferente si se trata de instituciones de mayoría pública o privada. Este carácter diferencial puede observarse en otros muchos aspectos por lo que la propiedad de las EFDR adopta una importancia fundamental en su actuación y en sus resultados.

Las sociedades de desarrollo en las que los poderes públicos tienen la mayoría o la totalidad del capital se caracterizan por una serie de inconvenientes difíciles de superar. En primer lugar las influencias con fines políticos respecto a la realización de proyectos inviables o la participación en el salvamento de empresas tienen un curso más fluido en las entidades públicas. Además las normas de gestión suelen ser burocratizadas y de carácter administrativo en lugar de adoptar los mismos lineamientos de una entidad bancaria privada pues a pesar de su finalidad, en parte distinta, sus métodos de trabajo deberían ser semejantes. Los resultados obtenidos por las entidades públicas de desarrollo no dejan lugar a dudas sobre la incidencia de estos factores negativos tanto respecto a las pérdidas ocasionadas como a los escasos objetivos logrados en cuanto a las empresas viables creadas y a los puestos de trabajo generados. Como corolario de estos resultados y en la mayoría de los casos, las entidades públicas han debido desaparecer para no hacer mayores sus pérdidas o bien dedicarse a -

la realización de tareas sin relación alguna con el desarrollo regional para tratar de enjugar sus déficits. Esta última solución ha supuesto la total desnaturalización de sus objetivos fundacionales y su desaparición virtual como apoyo financiero del desarrollo.

La falta de viabilidad económica de las sociedades de desarrollo en las que se van acumulando las pérdidas, ejercicio tras ejercicio, supone la práctica limitación de su actividad a los fondos propios puesto que al no existir rendimientos suficientes no pueden ser remunerados los recursos ajenos y se rompe el ciclo de actuación de estas entidades que debería repetirse indefinidamente con una amplitud de cifras cada vez en mayor escala.

Aunque con no pocas cautelas referentes al país y la zona concreta y especialmente a la tradición de mayor o menor intervencionismo de la Administración en las entidades parapúblicas parece aconsejable plantearse la constitución del capital de las sociedades financieras de desarrollo regional de una manera ecléctica. La composición del accionariado debe ser lo más variada posible para que ninguno de sus componentes tenga un peso decisivo en la toma de decisiones de inversión. Entre estos accionistas siempre minoritarios deberían estar las entidades financieras de todo tipo incluyendo a las compañías de seguros, las entidades representativas de la región, como las Cámaras de Comercio, los particulares y las empresas privadas y finalmente los capitales públicos procedentes de la Región y del Estado.

La participación de las entidades financieras puede otorgar a las sociedades de desarrollo una experiencia de gran valor para sus intervenciones de carácter crediticio y de toma de participaciones -- ayudando a elevar a un alto nivel el componente de técnica bancaria -- que supone este tipo de actuación. Sin embargo la preponderancia de un grupo bancario o financiero concreto representa de hecho la conversión de la sociedad de desarrollo en una pieza más de ese grupo con la deformación subsiguiente de sus objetivos regionales.

La participación de los particulares significa la captación para los objetivos regionales del ahorro generado en la región y además puede introducir un saludable grado de realismo en las decisiones de la sociedad. Por otro lado, la posibilidad de remunerar el ahorro a un nivel competitivo, con el resto de entidades financieras, presupone la consecución de una rentabilidad normal en sus actividades lo cual es una guía segura para su actuación.

Los entes representativos regionales y el Estado deben tener siempre una participación aunque minoritaria en el capital de estas sociedades para conocer y coordinar sus respectivas actuaciones de manera directa. Esta necesidad resulta tanto más sentida en las áreas en las que la política de desarrollo se formaliza en un plan que supone la elaboración de unas directrices generales las cuales deben servir de guía a las sociedades de desarrollo.

Independientemente de la composición del capital y de los órganos de gobierno, la organización típica de las SFDR debería estar compuesta por una plantilla muy reducida de personas con una alta cualificación técnica en la que a los conocimientos puramente bancarios se una la disposición netamente favorable hacia la innovación. La participación en la gestión de las entidades promovidas supone la necesidad de desfigurar esta constitución nuclear incorporando expertos en los distintos campos industriales por lo que debe evitarse esta intervención en todo lo posible. Asimismo la prestación de asistencia técnica cuando su carácter es muy especializado requiere la presencia dentro del staff de la sociedad de desarrollo de un número relativamente elevado de expertos. En estos casos deberían crearse, cuando por el número de consultas resulte oportuno, entidades filiales ad hoc.

Por otro lado la idea de incorporar tanto a la alta dirección de la sociedad para recibir asesoramiento como al estudio de los

problemas planteados por las empresas de la región a los expertos de los diversos campos económicos y financieros en situación de jubilación ha dado grandes frutos en Francia y en los Estados Unidos y se justifica desde el momento que intenta un servicio al interés general y estas personas pueden emitir una opinión muy cualificada, teniendo en cuenta su experiencia.

Aunque se haya polemizado mucho acerca de la necesidad de contar con grandes cifras de capital para la realización de una intervención regional eficaz esta afirmación no parece tan cierta. Debe admitirse que es necesaria una masa crítica de recursos que supongan una aceleración del desarrollo y que provoquen un efecto de arrastre en los sectores productivos regionales. Pero aparte de que no se conoce en ningún caso cual debería ser esa dotación ideal, hay que tener presente que la eficacia de las EFDR deriva de factores cualitativos y no cuantitativos tratándose de una actuación diferencial y catalizadora que completa e impulsa los grandes procesos productivos sin llevarlos a cabo directamente.

Dejando a un lado estos razonamientos teóricos y en un nivel operacional hay que afirmar que lo que se precisa es una gran masa de recursos totales y que en estos recursos solo una pequeña parte debería estar representada por los fondos propios. El capital supone unicamente una garantía y una base para la captación de los medios financieros con los que debe trabajar la sociedad y que tendrán que ser, en su mayoría, recursos ajenos.

La captación de estos recursos está unida como afirmábamos anteriormente a la observancia de una racionalidad estricta por parte de la sociedad de desarrollo puesto que solo desde este presupuesto pueden llegar a ser remunerados competitivamente. En caso contrario resulta imposible la captación de estos fondos a menos que se acuda a los circuitos privilegiados de crédito que aunque en estos casos tienen una justificación mayor que cuando se dedican a apc-

yar a los grandes grupos monopolistas suponen siempre un falseamiento grave en la asignación de los recursos y pueden ser desmontados en mayor o menor plazo dejando en precario a la sociedad de desarrollo.

En la práctica la mayoría de las entidades financieras de desarrollo regional se han limitado a funcionar con sus recursos propios dejando inédita su condición de intermediarios financieros y convirtiéndose en meros Fondos de reparto de recursos presupuestarios. Esta condición debería ser removida utilizando los expedientes ya sancionados por la práctica en la captación de recursos ajenos como la emisión de obligaciones por medio de los empréstitos colectivos. Esta técnica que consiste en la agrupación de una serie de empresas, que por sí mismas no tendrían acceso al mercado de emisiones, bajo la égida de la sociedad de desarrollo que se convierte en garante ante los obligacionistas supone la puesta en marcha de una nueva fuente de recursos para las pequeñas y medianas empresas.

Además de esta modalidad, que ha sido experimentada por las SDR francesas durante un largo período y cuya puesta a punto en otros países parece que podría ser intentada sin excesivas dificultades, deben ser potenciadas las emisiones de empréstitos simples y utilizar los préstamos de otras entidades financieras como las cajas de ahorro que en algunos de los sistemas financieros estudiados tienen un componente básico de captación del pequeño ahorro sin una tradición y unas posibilidades reales de inversión directa.

La contrapartida al servicio público realizado por las sociedades de desarrollo debe ser una cierta protección de las autoridades al menos en los primeros años de actuación y siempre que tales ayudas no supongan un falseamiento de las condiciones de mercado en las que deben moverse para llevar a cabo su actividad. Entre estos apoyos están la concesión de un régimen fiscal privilegiado y la garantía del dividendo durante el período inicial de funcionamiento de la sociedad así como la garantía de los empréstitos emitidos respecto

a los obligacionistas.

Al plantearse las actividades que deben llevar a cabo las instituciones que estamos examinando hay que hacer gala de un prudente gradualismo en lugar de pretender que actúen simultáneamente en todos los campos desde su iniciación.

Esta proposición que parece una formulación excesivamente cauta se debe a que es necesaria una gran dosis de experiencia para realizar una actividad de manera correcta y útil para la región.

El gradualismo enunciado puede articularse a través de -- una normativa legal que prevea etapas en el progresivo acceso de estas sociedades a las distintas funciones o bien depender de las mismas entidades de desarrollo concebidas de una manera amplia desde el principio y que vayan autoprogamándose en su propio ámbito de actuación. Parece que la primera alternativa resulta más eficaz -- puesto que en caso contrario las entidades financieras de desarrollo se ven presionadas a conseguir resultados espectaculares en todos los frentes debido a las expectativas creadas y se les exige de alguna manera que actúen en todos los campos asignados. Además siguiendo la articulación progresiva se puede llegar a convenios concretos con la Administración regional o estatal en los que a cambio de unas ventajas fiscales o de prestación de garantías las sociedades de desarrollo se comprometan a realizar un determinado tipo de actuación. Estos convenios pueden variar de acuerdo con las necesidades de la coyuntura adaptándose a las nuevas condiciones y reformando las especificaciones que la experiencia muestre como inadecuadas.

A pesar de lo variadas que resultan las posibles actividades de las sociedades de desarrollo regional pueden reducirse a -- unos cauces comunes aunque no todas las actuaciones son llevadas a cabo por todas las entidades y la profundidad de dedicación a una

y otra tarea resulta muy variable. Los grandes campos de intervención común son la promoción y reestructuración de empresas por medio de la toma de participaciones en su capital, el apoyo crediticio y la asistencia técnica administrativa y organizativa. Como asunción particular de algunas de estas entidades figura el apoyo a la planificación del desarrollo regional y la intervención en la dotación de infraestructura a la región.

La toma de participaciones en empresas a fin de lograr la promoción de las mismas en colaboración con otros grupos de la región es una de las claves de las sociedades de desarrollo que está ausente en muy escasos ejemplos. En la compleja labor de creación de nuevas unidades de producción se engarzan todos los servicios de las SFDR -- puesto que son necesarios unos estudios previos de viabilidad y una dotación de capital que se complementarán en la vida de la empresa -- con la prestación de asistencia técnica y de apoyo financiero. En este proceso complejo la toma de participación resulta muy relevante -- puesto que es el impulso que atrae a los empresarios de la región a crear una nueva unidad de producción conjuntamente con la sociedad de desarrollo.

Se ha discutido mucho sobre las condiciones de plazo y porcentaje con que habrían de diseñarse estas participaciones y sobre si estos condicionamientos deberían ser impuestos en la legislación básica o únicamente mantenerse como normas aceptables de una buena gestión financiera.

Los criterios más válidos a este respecto parecen ser los -- que postulan que la participación de la sociedad de desarrollo debe ser la menor posible con tal de que se lleve a cabo la iniciativa empresarial. El éxito de las EFDR en este campo será medido por la cantidad de capitales ajenos que susciten respecto a su propia participación. En el aspecto de los plazos que debe ser mantenida es obvio también que deben ser los mínimos para permitir que la empresa madure y

que sus gestores adquirieran una capacidad de gestión autónoma permanente, sin perjuicio del asesoramiento que les seguirá siendo prestado -- por la sociedad de desarrollo en la medida de sus posibilidades.

La norma correcta en esta materia parece ser la fijación de unos criterios de plazo y porcentaje adoptados con una cierta base empírica y sobre todo la insistencia en la viabilidad intrínseca del -- proyecto a financiar. Para los casos en que resulte necesaria una mayoría en el capital por la ausencia de iniciativa privada deberá ser posible esta toma de participación pero de manera excepcional y únicamente cuando el proyecto sea de una importancia capital para la región. Todas las cautelas y salvaguardas son pocas para evitar que se haga un uso indiscriminado de esta posibilidad debido a las presiones políticas inevitables en estas situaciones. La experiencia nos hace -- ser muy desconfiados en este punto porque se ha llegado en muchas ocasiones a la participación mayoritaria incluso a pesar de una prohibición legal expresa y en la práctica totalidad de los casos para financiar iniciativas que no resultaban indispensables para la región.

La incorporación de capital de las EFDR a empresas que ya -- se hallan en funcionamiento tiene unas características diferenciales respecto a la promoción de empresas nuevas. Esta incorporación supone la reconversión, reestructuración o ampliación cuando menos de las sociedades en las que se adquiere la participación. Tal actividad debería separarse de la anterior por sus características especiales sobre todo en el caso de que se implique a estas sociedades de forma importante en la reconversión de empresas. La reconversión puede transformarse muy fácilmente en "salvamento" de empresas sin viabilidad que -- supongan una sangría constante de medios financieros para la entidad -- de desarrollo y la arrastren finalmente hacia el déficit crónico y la desaparición provocando además el falseamiento de sus esquemas de trabajo y de sus objetivos de actuación.

El peligro de la implicación en el salvamento de empresas --

es el más grave de todos los que deben sortear las entidades financieras de desarrollo regional y de la habilidad en salir indemnes del -- asalto de las fuerzas políticas depende su supervivencia final. Aunque la resistencia a las presiones continuas ejercidas sobre los dirigentes de las EFDR dependerá en parte de su probidad profesional y de su identificación con la región a la que sirven, el resultado final de esta lucha será más dudoso cuando más participe el capital público en la sociedad de desarrollo y cuanta menos independencia de gestión tengan sus órganos dirigentes respecto a los estamentos políticos.

En el caso de que la ausencia de entidades específicas para la reconversión industrial fuerce al empleo de las sociedades de desarrollo para este menester que debería ser ajeno, tendrían que doblarse tanto la contabilidad como los medios humanos empleados para llevar a cabo por un lado las tareas normales de promoción y por otro el reflotamiento de empresas. La actividad de salvamento deberá ser subvencionada por los poderes públicos que cubrirán los costes de administración de esta sección de la sociedad según un sistema de imputación proporcional de tareas.

A efectos psicológicos y frente a los empresarios de la región deberán separarse lo más posible las dos actividades para evitar que los malos resultados de unas empresas ya en crisis en la época de toma de participación y la práctica de subvenciones y apoyos privilegiados se identifique con la actuación normal de la entidad financiera de desarrollo.

La actividad de toma de participaciones junto a sus grandes posibilidades si se emplea de forma correcta tiene una serie de inconvenientes para la sociedad de desarrollo como el amplio paréntesis -- existente entre la inversión y la obtención de beneficios, que no se materializan realmente más que cuando la empresa participada ha llegado a una situación en la que no precisa el apoyo directo de la sociedad y la participación puede ser enajenada. En el período inicial de

despegue de las sociedades de desarrollo esta ausencia de ingresos podrá ser subsanada con los producidos por las otras actividades aunque en ciertos casos sería una subvención parcial o una garantía del diviendo limitada tanto en su cuantía como en los periodos de aplicación en que debe estar vigente, lo más idóneo a este respecto.

Otro problema planteado por la participación en el capital de las empresas es el del seguimiento de sus actividades y la profundidad a que debe llegar su participación en la gestión por parte de las entidades de desarrollo. En principio parece que la intervención directa en la gestión debe ser descartada no solo por los riesgos que implica sino porque se produciría un planteamiento tipo holding con interpenetraciones indeseables de unas empresas en otras y porque exigiría una amplia plantilla de expertos en los sectores intervenidos que no cuadra con la composición nuclear típica de la plantilla de personal de la sociedad de desarrollo. En cambio la representación en los Consejos de Administración y la posibilidad de acceso inmediato a los datos contables y a los programas de expansión de la empresa deben ser acordados en el contrato firmado con el resto de los grupos accionistas, antes de llevar a cabo la toma de participación.

El segundo campo de actuación de las sociedades financieras de desarrollo viene a colmar las lagunas existentes en el crédito a medio y largo plazo especialmente respecto a su concesión a las pequeñas y medianas empresas. Las posibilidades de acceder a este tipo de financiación varían de un país a otro e incluso entre los diversos espacios regionales de un mismo país por lo que las EFDR deben adaptarse a la estructura vigente en su medio tratando de propiciar los aspectos más desatendidos por el resto del sistema financiero.

Existen empresas ya creadas y con una viabilidad fehaciente que por su tamaño mediano o pequeño e incluso por su situación geográfica no son atendidas convenientemente por los intermediarios financieros y que solo necesitan el apoyo de unos préstamos que coadyuven

con los capitales propios a la realización de su objeto social. En -- otras ocasiones es el grupo empresarial promotor que se siente capaci-- tado para la gestión y rechaza la intervención de la sociedad de des-- arrollo como copartícipe directo en el manejo de la empresa. Tambien juegan los imperativos de tiempo y oportunidad puesto que la concerta-- ción de una toma de participación es siempre más lenta y laboriosa, -- que la concesión de un préstamo o un crédito.

En la mayoría de los países estudiados si bien el crédito a corto plazo es concedido con relativa facilidad, los préstamos a medio y largo plazo que son los que respaldan la inversión industrial se re-- servan para las empresas miembros de grupos bancarios o ligadas de al-- guna manera con el intermediario que lo concede. Esta práctica deja a las pequeñas y medianas empresas inermes ante la no renovación de los préstamos concedidos a corto plazo pero que han sido invertidos por -- ellas en la adquisición de equipo productivo.

La forma de llevar a cabo los apoyos crediticios depende de las prácticas financieras usuales en cada país y área determinada pe-- ro siempre deberán adecuarse los plazos a los de los bienes adquiri-- dos con el importe prestado igualando la amortización técnica con la financiera. Tanto si se instrumentan en la adquisición de obligacio-- nes como si es un préstamo personal o de carácter hipotecario la so-- ciedad de desarrollo deberá asegurarse el acceso a los datos conta-- bles reales de la empresa acreditada y llevará un cierto control de -- los elementos productivos adquiridos con sus préstamos.

Un extremo muy controvertido respecto a la concesión de cré-- ditos es el de si deben ser otorgados exclusivamente a las empresas -- en las que la sociedad de desarrollo haya adquirido previamente una -- participación o si por el contrario pueden ser concedidos a cualquier empresa de la región. Esta polémica tiene como fondo dos concepciones distintas de las entidades de desarrollo, en la primera de las cuales lo fundamental es la toma de participaciones siendo el resto de las --

actividades un apoyo a esta tarea básica. La segunda interpretación -- concede autonomía a la labor realizada mediante el otorgamiento de -- préstamos en los casos en que se demuestre que resulta más adecuado -- que la toma de participaciones.

La concepción ecléctica apuntada en último lugar parece más adecuada pues aunque la toma previa de participaciones facilite un me jor conocimiento de la empresa a la que se presta esta información -- puede ser solicitada y estudiada exhaustivamente antes de la conce- -- sión del crédito. De hecho la mayoría de las entidades financieras de desarrollo, que exigían en un principio participación previa, la han de rogado o se contentan con una participación simbólica que les permita la concesión del crédito sin trabas.

La función crediticia de las sociedades de desarrollo debe -- mantenerse no obstante en unos límites equilibrados pues existe el pe- -- ligro de que se convierta en la función principal y casi única de es- -- tas entidades debido a su mayor rentabilidad y a la más rápida produc- -- ción de beneficios con un riesgo siempre menor que la promoción de -- nuevas empresas. Esta preponderancia desnaturalizaría a las entidades de desarrollo convirtiéndolas en una especie de bancos privilegiados con una incidencia reducida sobre el crecimiento regional, por lo que debe llegarse a un equilibrio entre ambas actividades.

Las empresas de pequeña y mediana dimensión no pueden acce- -- der a los mercados de valores donde se obtiene un tipo de financia- -- ción más favorable en cuanto a costes y plazos que la facilitada por los intermediarios crediticios. Para obviar los inconvenientes que se oponen al acceso a estos mercados, las SDR francesas han puesto a pun- -- to un mecanismo conocido como empréstitos colectivos que ha logrado -- un éxito singular convirtiéndose en el eje de su política de capta- -- ción de recursos ajenos y a la vez de concesión de préstamos.

Los empréstitos colectivos consisten en la emisión por parte de la sociedad de desarrollo y beneficiándose de su garantía, de obligaciones amortizables por un importe y características que conjugun las necesidades de recursos ajenos de una serie de empresas. Esta agrupación, que hace posible su salida a los mercados de valores, se instrumenta bajo la égida de la sociedad financiera que es quien adapta los plazos y condiciones del empréstito hacia los módulos más favorables para las empresas participantes teniendo en cuenta las -- condiciones ofrecidas por el mercado.

El complicado mecanismo que representa la puesta en marcha de estos empréstitos ha sido mejorado durante un largo periodo por las SDR y su aplicación a otros países cuenta con esa experiencia dilatada sin perjuicio de los necesarios retoques y acondicionamientos que exigiría su trasplante a otro sistema financiero.

Como complemento a la tarea de concesión de préstamos y -- créditos las EFDR otorgan, con un resultado similar, avales y garantías a las empresas apoyadas. Estas ayudas tienen la ventaja de no exigir la prestación de numerario pero deben ser concedidas con la misma cautela que los apoyos crediticios por el elevado riesgo que representan.

La prestación de asistencia técnica, administrativa y organizativa como componente integrador del resto de las funciones realizadas es la característica fundamental y definitoria de las entidades financieras de desarrollo en cualquier nivel y por tanto de las de ámbito regional.

Este tipo de actividad es el más amplio de todos los encomendados a las EFDR y su prestación supone una tarea diferencial respecto a las llevadas a cabo por el resto de los intermediarios financieros. En su consecución deben aunarse la experiencia de la propia entidad de desarrollo con la prestada por otros organismos de inves-

tigación y de recopilación, coordinada, a través de aquélla.

Las tareas que pueden englobarse dentro de este campo comienzan con los estudios de identificación de proyectos rentables y significativos de cara al desarrollo regional. Una vez identificados los posibles proyectos a llevar a cabo se inician los estudios denominados de preinversión en los que se elige la ubicación más propicia para la implantación del proyecto con el doble criterio de atender a su rentabilidad y a la localización más adecuada respecto a la utilización del espacio regional. Después de puesto a punto el proyecto sigue siendo necesario el asesoramiento para llevar a cabo la inversión en los términos más favorables para la sociedad de desarrollo y para los grupos copartícipes que en ciertos casos podrán hacerse cargo de la nueva empresa sin necesidad del apoyo financiero de aquélla que así se reserva para otras iniciativas. Una vez fundada la empresa y durante toda su vida productiva precisará una asistencia intermitente para solucionar los asuntos que sobrepasen la capacidad de maniobra de sus gestores y para aquéllos en que por su tamaño le resulten, en la práctica, inaccesibles.

La asistencia de todo tipo propugnada no será necesaria solamente a las empresas promovidas por una entidad de desarrollo sino a todas las pequeñas y medianas que se hallen enclavadas en la región. Esta extensión a todas las empresas de un territorio se ha discutido en numerosas ocasiones no porque no se crea en su utilidad sino teniendo en cuenta los condicionamientos prácticos del reducido personal al servicio de las sociedades de desarrollo y las suspicacias que podría crear el asesoramiento a una empresa del mismo sector que alguna de las incluidas en el grupo de la sociedad de desarrollo.

Como en otros muchos aspectos el problema no puede ser resuelto de una manera maximalista sino que se trata de una cuestión de grado. La sociedad de desarrollo regional deberá asesorar por sí

misma y por medio de un pequeño gabinete de estudios interno en aquellas cuestiones de carácter empresarial comunes a los diversos sectores económicos actuando de intermediario respecto a los centros de estudios de este tipo y a las entidades que llevan a cabo tareas de investigación aplicada con las que debe tener unas relaciones estrechas. Estas relaciones pueden servir para superar la separación actualmente existente entre la empresa y la investigación llevada a cabo por los centros que se enclavan en el territorio de la región que deberían laborar concertadas para su desarrollo.

Las actividades de asesoramiento a la empresa regional, que representan un servicio público de gran utilidad, deberían estar parcialmente subvencionadas por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente en un grado variable dependiendo del tipo de información suministrada en cada caso y del retraso relativo en que se encuentre sumida la región.

Para que la estructura reducida de personal de la sociedad de desarrollo no se desnaturalice y tenga que incrementarse hasta límites contraproducentes existe la posibilidad, cuando las consultas específicas acerca de un sector o un problema determinado se acumulen sobre su staff, de crear una sociedad filial especializada en ese asunto concreto o promoverla por medio de su participación colaborando con otros grupos interesados.

Cuando se produzca una situación intermedia entre el nivel de asesoramiento soportable por la sociedad de desarrollo y aquél que aconseja la creación de una entidad consultora independiente, aquélla puede encargarse de elegir a los asesores más adecuados en cada caso y problema concreto facilitando el contacto a las empresas.

Formuladas una serie de indicaciones acerca de las actividades llevadas a cabo con generalidad por las entidades financieras de desarrollo regional debemos señalar otras dos tareas cuya realiza

ción es frecuente y que se hallan incorporadas a algunos de los tipos estudiados. Nos referimos a la dotación de infraestructura y a la colaboración más o menos institucionalizada con la planificación regional.

La necesidad de intervenir en el campo de la construcción de infraestructura, tanto productiva como social, se plantea tras la constatación de que los esfuerzos de las sociedades de desarrollo a fin de promover la creación de nuevas unidades empresariales caen en el vacío sin la existencia previa de unas dotaciones básicas. Esta comprobación pone a las EFDR ante el dilema de desviar parte de sus recursos y de la actividad de su equipo directivo con la finalidad de realizar una tarea que corresponde realmente a los poderes públicos de ámbito nacional, regional, subregional o municipal. En las regiones más atrasadas donde no existe una red de comunicaciones adecuada ni suelo industrial preparado con las dotaciones mínimas necesarias la sociedad de desarrollo se ve enfrentada con sus escasos medios a la ardua decisión de repartirlos entre los trabajos de construcción de un marco infraestructural y la promoción de empresas directamente productivas una vez esté constituido aquel marco, para aprovechar todas sus posibilidades.

La intervención de las sociedades de desarrollo en este campo deriva de la tendencia a considerarlas como subsidiarias por parte del poder público y acumular sobre sus finalidades propias todos aquellos cometidos para los que no existe ninguna institución específica. Esta atribución resulta patente en las presiones de las autoridades para que tomen a su cargo las empresas en dificultades, e incide en la adición de las tareas de infraestructura entre los objetivos encargados a las sociedades de desarrollo en algunos países.

Lo más sensato a estos efectos sería encargar de la concepción estudio y realización de los trabajos de infraestructura a un tipo de entidad distinta de carácter público o parapúblico que tuviera

se como única finalidad este tipo de actuaciones que requieren un personal numeroso y cuantiosas inversiones, en muchos casos no recuperables.

Cuando no existan este tipo de entidades especializadas y los poderes públicos, a quienes compete directamente el logro de estos objetivos, impongan su realización a las entidades financieras de desarrollo puede hallarse una solución en el establecimiento de una filial especializada en la que participen los entes locales interesados. Aun parece más eficaz el expediente de crear una sociedad por cada gran proyecto a realizar en la que participen las entidades y corporaciones públicas de la zona donde debe ubicarse. Estas sociedades, que podrían tener una duración predeterminada en la que lograr sus objetivos, se encargarían tanto de las obras públicas en gran escala como de la creación de áreas industriales y estarían conectadas a la sociedad de desarrollo para favorecer por medio de ésta la implantación de actividades directamente productivas que utilizasen al máximo la infraestructura creada.

Habría que recordar en este punto que las dotaciones de equipamientos básicos no se refieren solamente a la infraestructura física sino que comprenden la creación de servicios de naturaleza social y en los últimos tiempos suponen, entre otras actuaciones, la lucha contra la contaminación del medio ambiente.

El desarrollo regional para producirse de una manera adecuada y según los lineamientos deseados no puede ser un proceso espontáneo. De la necesidad de llevar a cabo su control se desprende la conveniencia de contar con una planificación previa y a largo plazo de las principales macromagnitudes implicadas. En los países en los que la programación regional ha tomado un carácter explícito y formalizado, las relaciones con las sociedades de desarrollo han surgido inevitablemente dada la finalidad básica atribuida a estas últimas como co-laboradoras del crecimiento regional.

El problema de las interacciones entre los planificadores regionales y las sociedades de desarrollo se ha planteado repetidamente de manera polémica puesto que se trata de un terreno muy resbaladizo donde resulta difícil llegar a un equilibrio adecuado. Estas dificultades aumentan en los casos en que la sociedad de desarrollo tiene capital mayoritario del ente autónomo regional que la configura como un brazo financiero del Plan apartándola de su verdadero cometido de promoción empresarial.

La actuación que parece más correcta a este respecto tiene un doble significado. Por un lado la sociedad de desarrollo debería colaborar con la Oficina de Planificación Regional aportándose su experiencia en los diversos campos y los estudios realizados sobre diversos sectores económicos y zonas de la región. Por otra parte habrá de tener como directriz de sus actuaciones los lineamientos emanados del Plan en cuanto a los proyectos a promocionar guiando a los empresarios de la región en este sentido y aprovechando los incentivos y ayudas que se puedan instrumentar con este motivo.

La existencia de un esquema de planificación con unos fines concretos resulta de gran ayuda para la sociedad de desarrollo que puede orientar de manera definitiva su actuación y elaborar un programa de trabajo interno consecuente y gradual.

La colaboración respetuosa dentro de posiciones independientes entre los entes regionales y sociedades de desarrollo en la que la coordinación no signifique ingerencia y en la que ambos órganos trabajen de manera autónoma pero conjunta en la consecución del desarrollo regional, parece la solución idónea.

Las sociedades financieras de desarrollo regional europeas se hallan en un período de consolidación en el que su futuro no parece excesivamente diáfano. Un reflejo de esta inestabilidad se constata

ta en las reticencias que obstaculizan el proyecto de Sociedad Europea de Desarrollo Regional cuya creación supondría un espaldarazo a estas entidades y a la fórmula de promoción económica integrada que representan.

La idea matriz, que supone la unión de una serie de ingredientes que se estiman necesarios para el desarrollo en el seno de una sola entidad, parece válida y así se ha demostrado en otros niveles y espacios geográficos. Los fracasos que nos muestran muchas de las entidades estudiadas y que han tratado de adoptar este modelo, no se deben en realidad a los defectos que pueda mostrar en su concepción sino a las desviaciones y desnaturalizaciones a que han sido sometidas en la práctica de sus operaciones diarias.

Por la especial naturaleza de estas entidades y por las materias de las que se ocupan el más grave de los peligros que les acechan es la ingerencia de los poderes públicos tanto regionales como del Estado en la gestión interna y en sus criterios de inversión. Muy cercano a este escollo se halla el de la burocratización de la toma de decisiones y de la actuación de las entidades de desarrollo en las tareas empresariales, a despecho de la vestidura jurídica de sociedades anónimas, por una mala interpretación del concepto de servicio público que se atribuye a estas entidades.

Las desviaciones mencionadas significan un falseamiento de los criterios de gestión que repercuten en todos los aspectos de la administración de la sociedad y en el rigor con que planea sus actuaciones introduciendo un sesgo indeseable en los criterios de racionalidad económica cuyo seguimiento es la única garantía segura de contribución al desarrollo regional. El ejemplo de las SDR francesas que son las únicas entidades de este tipo que han traspasado la barrera de la credibilidad así parece indicarlo.

Como colofón a la investigación realizada y cuyos resultados hemos expuesto vamos a sintetizar en una serie puntual, las recomendaciones que se desprenden de lo tratado en páginas anteriores respecto a las entidades financieras de desarrollo regional y a la estructura--ción que estimamos más adecuada para lograr la mayor eficacia posible en el cumplimiento de sus tareas.

La apretada enunciación de estas constataciones encuentra -- una amplia justificación en los diversos aspectos analizados exhaustivamente en el curso de la exposición que constituye el núcleo del presente estudio por lo que nos limitaremos aquí a señalarlas de manera -- sucinta.

Después de un examen tan amplio como el emprendido, el abanico de sugerencias a anotar podría extenderse indefinidamente y la enumeración llegar a ser interminable. Ante esta posible dispersión hemos tratado de condensar las recomendaciones en doce puntos que creemos -- contemplan los aspectos más relevantes de las entidades financieras de desarrollo regional. A continuación se resumen los aspectos que deber--ían ser reformulados, a nuestro juicio, en cada uno de los países estudiados de acuerdo con sus características intrínsecas y con la experiencia acumulada desde su creación.

1º Adopción del modelo de sociedad por acciones utilizando todas las posibilidades que encierra. Esta forma societa--ría debe ser utilizada en sus propios términos y características sin -- que la mayoría pública en la propiedad de las acciones en algunos ca--sos o el carácter parapúblico de la función realizada en otros suponga una merma de su agilidad operativa o una inutilización de los contro--les de todo tipo que prevé la legislación común para las sociedades -- anónimas.

2º Utilización de la eficacia empresarial como criterio bá--sico de actuación y el logro de un beneficio como compro--bación fehaciente de esa eficacia. Las actuaciones que se pretendan ba

sadas en intereses "sociales" entendidos de manera inconcreta y difusa no parecen admisibles porque se prestan a las más grandes distorsiones en la actividad de estas entidades. Sólo este principio rigurosamente aplicado apartará a las EFDR de los manejos electoralistas -- y de los problemas de salvamento de empresas en dificultades que constituyen una notable desviación de sus verdaderas funciones y que pueden abocarlas hacia un déficit crónico y si se reiteran a la desaparición. El criterio del beneficio sirve además como pauta para conocer si han utilizado adecuadamente los recursos que se les han confiado y de patrón para las empresas participadas. Por estas razones, solamente en casos muy concretos y justificados, puede obviarse exigiéndose en tales ocasiones una dotación complementaria por parte de los poderes públicos.

3? Accionariado de composición lo más variada posible en - el que ninguno de los socios tenga una preponderancia - notable. Aunque se ha discutido mucho si resulta más adecuado dotar - de naturaleza pública o privada a las EFDR dados los inconvenientes - de burocratización y politización que supone la primera alternativa, - lo más importante es que cualquiera que sea la composición de su capital estas entidades se comporten buscando la máxima eficiencia, es decir, utilizando los criterios del beneficio. Esta situación puede ser más fácil de obtener si la propiedad se encuentra repartida entre diversos accionistas como los poderes públicos, las entidades financieras y los particulares.

La dispersión de la propiedad puede propiciar a una gestión profesionalizada de los directivos de la EFDR al no hallarse sujetos a los condicionamientos de un socio mayoritario que marque las políticas a seguir.

4? La organización de las EFDR debería comprender además - de los órganos de gobierno de todas las sociedades anónimas, una plantilla de personas muy reducida pero con una alta cuali

ficación técnica que además de los conocimientos puramente bancarios - posea una gran capacidad de innovación. Si estas entidades no se involucran en la gestión directa de las empresas y adoptan una opción prudente en este sentido y en el de la prestación de asistencia técnica - no necesitan desfigurar la composición de sus cuadros hipertrofiando - una estructura que debe tener un ámbito nuclear para resultar ágil y - operativa.

5? La gran mayoría de los recursos deben ser captados a par tir de fuentes ajenas siendo los fondos propios solamente el respaldo y la base para los primeros. Ambos tipos de recursos -- han de alcanzar conjuntamente una masa crítica que sirva para poner en marcha una serie de proyectos que tengan un efecto de arrastre sobre - el desarrollo de la región pues de otro modo los fondos puestos a disposición de la entidad serían desaprovechados.

Este punto se halla en una relación directa con el que propugna la guía del beneficio como pauta principal de estas sociedades - puesto que los recursos ajenos solo afluirán a la entidad si se cumple tal condicionamiento. A este respecto gran parte de las entidades existentes deben transformar sus hábitos de actuación ensayando nuevas for mas de captación de fondos ajenos tales como la de los empréstitos colectivos, instrumentada con éxito por las SDR francesas.

6? La protección de los poderes públicos a las sociedades - de desarrollo en cuanto a la concesión de privilegios -- fiscales y las diversas garantías ofrecidas (dividendo, empréstitos -- emitidos) tienen como límite el no falsear excesivamente las condiciones de mercado en las que deben moverse estas entidades para no traspasar los límites de racionalidad económica.

7? Las funciones que se encomiendan a las entidades de desarrollo deben serles atribuidas de manera gradual puesto que en otro caso se ven forzadas a actuar en todos los campos simultá-

neamente con lo cual dispersan sus esfuerzos y no adquieren verdadera experiencia en ninguno de los aspectos que les son propios.

8º La toma de participaciones en empresas como apoyo a su creación o fortalecimiento se muestra como una de las tareas más importantes y parece que no debería estar ausente de ninguna entidad de desarrollo. La participación deberá ser la menor posible siempre que se consiga que sea llevada a cabo la iniciativa propuesta y teniendo presente que el éxito de la EFDR se medirá por el porcentaje de capitales ajenos que logre unir a sus iniciativas. Lo más relevante en todos los casos será la insistencia en la viabilidad intrínseca de los sectores a promover pues si la sociedad de desarrollo los elige adecuadamente le será más fácil encontrar empresarios colaboradores y a la hora de enajenar las acciones una vez cumplido el ciclo de desarrollo de la empresa no surgirán dificultades insalvables.

El mayor peligro en este campo es su implicación en el salvamento de empresas. El antídoto contra tal desnaturalización de su cometido no es fácil de elaborar pero parece exigir como componente fundamental una independencia clara de los ejecutivos de la entidad respecto a los poderes públicos. En el caso de que no exista ninguna posibilidad de encargar a otro ente la labor de llevar a cabo la reconversión de empresas, esta tarea se separará lo más nítidamente posible de su actividad normal.

9º La concesión de créditos por parte de las EFDR debe ser complementaria respecto a las posibilidades existentes en su espacio de actuación reduciéndose a una actividad marginal en las regiones que tengan este tipo de servicio más desarrollado. En general deberán especializarse en el crédito a medio y largo plazo y no parece aconsejable que se exija una previa participación en el capital para su concesión. La función crediticia de las entidades de desarrollo debe mantenerse siempre en sus justos términos sin que las po

sibilidades de una mayor rentabilidad que supone esta tarea lleven su prestación hasta extremos no aconsejables. Como complemento a los -- préstamos otorgados, la concesión de avales y garantías ofrece una maniobrabilidad mayor a las EFDR para apoyar a las empresas.

10: La prestación de asistencia técnica, administrativa y organizativa debe ser estructurada con el mayor cuidado y amplitud puesto que es el componente integrador del resto de las funciones encomendadas. Esta actividad ha de darse ineludiblemente en todas las EFDR aun en el caso de que se vean apoyadas en mayor o menor medida por las entidades asesoras preexistentes a las cuales deben coordinar.

La asistencia múltiple instrumentada deberá hacerse extensiva a todas las empresas medianas y pequeñas de la región aunque estas sociedades no posean participación alguna. Esta asistencia que será -- limitada en la mayoría de los casos a los aspectos comunes y de carácter general debería de ser subvencionada de algún modo y al menos parcialmente por la Administración puesto que se trata de un servicio público.

11: La dotación de infraestructura en las regiones menos -- equiparadas no debería atribuirse a las EFDR sino a -- otro tipo de entidad de carácter público o parapúblico que dedique -- la totalidad de sus esfuerzos a ese fin.

Cuando se les atribuyan estas tareas con carácter transitorio deberá crearse una filial especializada que cuente con participación en su capital de los entes locales interesados y que funcione -- con una autonomía operativa total.

12: Las entidades financieras de desarrollo regional deberán colaborar con los planes económicos globales o parciales cuando éstos se formulen en la región tanto en su preparación

como en su desarrollo. De todas formas y aún en el caso de que la mayoría del capital de la entidad esté en manos de la región, la colaboración entre ésta y la EFDR debe ser respetuosa de la independencia mutua sin que la coordinación, que resulta necesaria, suponga ingerencia.

La sociedad de desarrollo deberá colaborar con la Oficina de Planificación Regional en los trabajos previos a la elaboración del plan aportando su experiencia y una vez establecido aquél seguirlo como directriz de su actuación en todos los campos ayudando a los empresarios a aprovechar los incentivos instrumentados para su realización.

Si comparamos estas notas que resumen las características que a nuestro juicio deben reunir las entidades financieras de desarrollo regional con las sociedades reales creadas en los países estudiados veremos que existe una gran divergencia entre ambos tipos de esquema y que las entidades que hemos analizado se han separado bastante de un modelo coherente con las premisas que proponemos debido a una serie de interferencias de carácter político que en los casos más graves han falseado sus estructuras de manera total. La experiencia de lo sucedido tras esas desviaciones exige en muchos casos el planteamiento de una reforma en profundidad que revise esos aspectos discutibles y que proponga una estructura realmente susceptible de ser operativa y eficaz.

Como existen notables diferencias de naturaleza entre uno y otro tipo de entidades finalizaremos este estudio realizando un repaso sumario de las reformas necesarias para su perfeccionamiento tomando como nivel de desagregación el correspondiente a cada uno de los países analizados.

a) Las SDR francesas son hasta la fecha las entidades de este tipo que han logrado un crédito mayor y que han entrado a formar parte integrante del sistema financiero. A pesar de ello y de que deberían servir de ejemplo a otros países por la efectividad de sus resultados tienen una serie de deficiencias que habrían de ser paliadas. El capital mínimo habría de ser incrementado obligando a las sociedades a activar su intervención en la toma de participaciones en empresas. La influencia de los grupos bancarios aún a pesar de la nacionalización de estos últimos debería ser eliminada en la gestión de las SDR porque sus criterios han de tener un matiz diferente. La tramitación y gestión de los empréstitos colectivos, creación original de las sociedades francesas, tendría que ser agilizada en sus trámites burocráticos a la vez que se elige a las empresas beneficiarias teniendo en cuenta sus posibilidades en relación con el desarrollo de cada región. La prestación de asistencia técnica habría de ser potenciada de cara a unas empresas que necesitan tanto o más que las prestaciones financieras, las ayudas técnicas, administrativas y organizativas. La colaboración con la planificación regional debería articularse de manera más flexible que la contenida en los "programas de acción" actuales. Gran parte de los condicionamientos que encuadran a las SDR y que dependen de la falta de un auténtico planteamiento regionalizador parece que van a ser modificados con el cambio de las instituciones que augura el nuevo gobierno socialista, con lo que se establece un relativo compás de espera.

b) Las SFR italianas tienen un espectro más amplio en su estructura y organización pero a pesar de ello pueden señalarse una serie de consideraciones comunes respecto a su reforma. En primer lugar debe conferirse a estas entidades un perfil seguro y bien trazado distinguiendo claramente entre las sociedades públicas y las privadas. Las primeras deberían estar resguardadas por la legislación respecto a las operaciones de salvamento y reestructuración de empresas, mientras que las privadas a la vez que persiguen objetivos de interés público habrían de ser compensadas con una serie de privi-

legios fiscales y de funcionamiento. Deberían tratar de captar la mayor cantidad posible de fondos ajenos a la vez que dedican su actividad a intentar realizar las actividades específicas de desarrollo que les han sido encomendadas. La colaboración con la planificación regional que en la mayoría de los casos se realiza de manera indiscriminada e inadecuada, debe instrumentarse en régimen de coordinación y no de subordinación. Los créditos otorgados habrían de ser estudiados -- desde el doble punto de vista de la viabilidad del proyecto y de su -- contribución concreta al desarrollo. La asistencia técnica, administrativa y organizativa debe ser concebida en aquellas entidades en -- las que aún no ha sido implantada tomando el ejemplo de las sociedades pioneras en este campo. La dotación de infraestructura no parece que sea adecuada a las SFR pero ante el hecho consumado y de que se -- ha iniciado tal actividad en muchas de ellas deberá separarse esta ta rea del resto de las realizadas, lo más nítidamente posible.

c) Las nuevas SRI belgas que son las entidades encargadas -- de apoyar de manera específica la regionalización del -- país tras el desmantelamiento de las casi inéditas SDR anteriores se encuentran en un periodo de formación que debe ser aprovechado para -- otorgarles un perfil más nítido y coherente en todos los aspectos de su cometido. El principal obstáculo con que han tropezado desde su -- creación las SRI es el de la ingerencia excesiva de los poderes públicos y de la cual debe hacer todos los posibles por evadirse. Otro peligro que acecha a estas entidades es el de la realización indiscriminada de proyectos en solitario aprovechando las amplias posibilidades concedidas por su estatuto legal sin tener en cuenta la colaboración siempre necesaria de los empresarios locales. El uso de las posibilidades de control que ofrece la forma de la sociedad anónima y la utilización del principio básico del beneficio como guía de funcionamiento deben ser enfatizados convenientemente. Debe darse también entrada a alguna forma de captación de recursos ajenos. La concesión de créditos a las empresas y la prestación de asistencia técnica, administrativa y organizativa que es llevada a cabo por organismos distintos de

bería prestarse también por las SRI al menos en la parte que es complementaria de sus actividades y, si esto no es posible, habrá de existir una coordinación lo más estrecha posible con las entidades que la proporcionan.

d) En el caso de las entidades españolas deberá elaborarse - una ley marco que sin improvisaciones y tras un estudio - profundo de cada uno de los aspectos pertinentes reglamente su cometido deslindando campos y atribuciones entre sociedades públicas y privadas. El ámbito de actuación debe extenderse a todas las áreas del Estado tanto a las rezagadas como a las adelantadas. La desaparición del - Instituto Nacional de Industria como socio mayoritario de las SODI y - la extensión de su actividad a todos los sectores parecen retoques necesarios para iniciar su tarea mayores posibilidades de éxito. Tanto las sociedades de desarrollo públicas como las privadas deben regirse por la lógica del beneficio y elegir los proyectos prioritariamente en razón a su viabilidad. Deberá intentarse la captación de recursos ajenos por medio del mercado sin recurrir a los circuitos privilegiados, - y la coordinación con la futura planificación regional. En el aspecto de la concesión de créditos y con las cautelas necesarias parece aconsejable su otorgamiento sin necesidad de una participación previa. La asistencia técnica, administrativa y organizativa debe ser instrumentada realmente y no solamente enunciada, puesto que actúa como aglutinante del resto de las incipientes funciones de las entidades españolas. - La dotación de infraestructura, si no se traslada su atribución a otro organismo, debe ser llevada por una filial especializada de manera independiente. La forma de sociedad anónima elegida por su agilidad, debe ser utilizada en todas sus virtualidades, mientras que el accionariado habría de ser lo más variado posible incluyendo en un futuro inmediato a los particulares.

e) A escala europea existen una serie de organismos que sin tener una vocación decididamente regional han apoyado esta faceta a nivel comunitario (Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrí

cola, Banco Europeo de Inversiones). Además y desde 1975 fue creado - el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para la corrección de los principales desequilibrios regionales en la Comunidad especialmente los resultantes del predominio agrícola, de las mutaciones industriales y de la existencia del subempleo estructural. A pesar de la actuación de estos órganos los resultados no son muy halagueños en cuanto a la reducción de las diferencias regionales intercomunitarias. En tal contexto se ha planteado el proyecto de creación de Sociedad Europea de Desarrollo Regional (SEDER). Esta entidad completaría los mecanismos regionales comunitarios tal como fueron concebidos dentro de un esquema coherente que precisa la articulación simultánea de todas sus piezas para resultar eficaz. La SEDER se configuraría como una auténtica entidad financiera de desarrollo de ámbito comunitario y de especificidad regional. En principio sus recursos propios serían aportados por la Comunidad que garantizaría los empréstitos emitidos para la captación de fondos ajenos. Su labor principal estaría dedicada a la búsqueda de posibles inversores a los que apoyaría a través de los estudios de preinversión necesarios así como a la participación temporal y minoritaria en las pequeñas y medianas empresas. Estas tareas serían complementadas con la prestación de asistencia técnica, administrativa y organizativa tanto a las empresas de manera directa como a las entidades de desarrollo de los distintos países comunitarios.

Finalmente diremos que el futuro de las entidades financieras de desarrollo regional depende de que sepan hacer frente al reto que les plantean las circunstancias y de que defiendan la ortodoxia de sus fundamentos haciendo patente la necesidad de una independencia operativa lo más amplia posible y reformando algunas de las características estructurales que el tiempo ha mostrado como inconvenientes.

Si se eliminan las disfuncionalidades y defectos existentes, muchos de los cuales han sido puesto de relieve en el transcurso de este trabajo, las entidades de desarrollo podrán prestar un servicio

inapreciable al crecimiento de las distintas regiones europeas especialmente a aquéllas que por hallarse más rezagadas no tienen a su disposición otros instrumentos alternativos.

782

BIBLIOGRAFIA

A. DOCUMENTACION BASICA

Para la realización de este estudio se ha utilizado como do
cumentación básica una serie de fuentes de información que sólo pueden -
ser enumeradas de manera genérica.

En principio deben citarse los Boletines Oficiales de los -
distintos países en los que se recoge la normativa de creación y las fun
ciones de las entidades de desarrollo junto con los Diarios Oficiales de
las Cámaras legislativas que reflejan las diversas propuestas y tenden--
cias doctrinales y políticas, respecto a su configuración. Los Estatutos
de las sociedades de desarrollo y sus Balances e Informes Anuales han --
constituido el material fundamental para realizar un examen particulari-
zado de cada una de estas entidades y la base para su integración poste-
rior.

B. LIBROS, ARTICULOS Y OTRAS PUBLICACIONES

I. INTRODUCCION

- S. AMIN. El desarrollo desigual. Ed. Fontanella. Barcelona 1974
- J. R. CUADRADO ROURA. Sociedades de Desarrollo Regional con participacion pública: el caso español, incluido en "La Empresa Pública Española: Estudios". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1980.
- G. DELL'AMORE. Economía delle aziende di credito. Giuffré Milán 1974
- F. FERNANDEZ RODRIGUEZ y J. M. ANDREU. Intermediarios financieros y desarrollo regional. Revista Española de Economía. Madrid 1976
- J. FRIEDMAN. Regional Development Policy: A case study of Venezuela. Cambridge Mass M.I.T. 1966
- R. GOLDSMITH. Financial Intermediaries and Economy since 1860. Princeton University Press 1958.
Financial Structure and Development Yale University Press 1969.
- F. A. GRASSINI. Mito e realtà delle finanziarie regionali. Mondo Economico n° 27. Roma 1971.
- J. G. GURLEY y E. S. SHAW. Financial Aspects of economic development. American Economic Review 1955.
Money in a Theory of Finance. Brooking Institution. New York -- 1960.
- J. G. GURLEY. Hacia una teoría de las estructuras financieras y el desarrollo económico, incluido en "Estructura Financiera y desarrollo económico", Instituto Torcuato di Tella. Buenos Aires 1968.
- A. O. HIRSCHMAN. La estrategia del desarrollo económico F.C.E. Méjico 1961
- J. G. JAVALOYS. La autonomía regional ¿solución o problema?. Editorial -- ICE. Madrid 1978.
- G. MYRDAL. Teoría económica y regiones subdesarrolladas. F.C.E. Méjico, -- 1980.

./..

3.

O.C.D.E. Evaluación de las políticas regionales en los países de la OCDE
Madrid 1975.

P.O. PEDERSEN. Urban-Regional Development in South America: a Process of
Diffusion and Integration. Mouton. Paris 1975

R. PREBISCH. Development Problems of the Peripheral Countries and the --
Terms of Trade, incluido en J.D. TEBERGE "Economics of Trade --
and Development" John Wiley and Sons. New York 1968.

G. RANIS. Intermediación financiera y desarrollo económico. Revista Espa-
ñola de Economía. Madrid, 1972.

J. L. SAMPEDRO. La teoría de la dependencia y el desarrollo regional. Co-
municación al I Congreso de Historia de Andalucía. Revista de -
Estudios Regionales n° 1. Málaga. Enero-Junio 1978.

J. G. WILLIAMSON. Desigualdad regional y el proceso de desarrollo nacio--
nal: descripción de los modelos, incluido en "Análisis Regional.
Textos escogidos". Ed. Tecnos. Madrid 1972.

II. LAS "SOCIETES DE DEVELOPPEMENT REGIONAL" EN FRANCIA

ACTUALITES. L'aide a la creation d'entreprises. Actualités. Services d'In-
formation et de Difusion. Paris 1979

AGENCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE. Les régions ont un souci commun: assurer
l'emploi. Paris 1976

Le gouvernement modifie le système des aides financières au dé-
veloppement régional. Paris, abril 1976

K. ALLEN y M.D. MACLENNAN. Regional problems and policies in Italy and --
France. G. Allen and Unwin Londres 1970

M.P. AMSELEK. Le budget de l'Etat sous la V République. Librairie généra-
le de Droit et Jurisprudence n° 6. Paris 1967.

G. ARQUE. Il Finanziamento degli enti locali e regionali in Francia. Il -
Risparmio Milan abril 1977.

J. BAGUENARD. L'organisation régionale (loi du 5 juillet 1972). Revue de
Droit Politique. Paris 1973.

./..

- B. BARBUT. Les sociétés de développement régional. Hommes et techniques - n° 282. Paris, abril 1968
- M. BECQUET. La Réforme Régionale. E.F.A. Paris, diciembre 1976
- C. BELTRAME. La società finanziaria regionali in Francia. Mondo Economico Milan, diciembre 1968
- P.H. BERN. Les aspects financiers de la régionalisation en France. Notes et Etudes Documentaires. Paris 9 mayo 1974
- J. BIDEGAIN. Rapport au Conseil Economique et Social, incluido en P.M. -- GAUDEMET "Finances Publiques. Recueil Pratique de Documents", - n° 15. Monchestien 1970.
- M. BLOCH-LAINE. Les moyens financiers de l'action régionale. Revue Administrative Paris, febrero 1957
- M. BOURJOL. Histoire des institutions régionales de 1789 a nos jours. Ier ger Levrault. Paris 1969
- B. BOYET y P. DE MONBRISON-FAUCHERE. La régionalisation du IV^e Plan: L'expérience des tranches opératoires. Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques n° 135. Paris 1974
- P.H. BRONGNIART. La région en France. Armand Colin Paris 1971
- LES CAHIERS FRANCAISES. La région. L.C.F. n° 158-159. Paris, enero-abril, 1973.
- G. DE COMBRET. La Caisse Nationale des Marchés. Berger-Levrault. Paris -- 1971
- CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS. Aides au développement régional. Ch. C.I.P. Paris, junio 1972
- B. CHAPMAN. El prefecto y la Francia provincial. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1959.
- C. DEVES. Les Sociétés d'Aménagement Régional. Travaux de Recherches de la Faculté de Droit et de Science Politique de l'Université de Clermont. Clermont-Ferrand 1977
- DELEGATION DE ORDENATION DU TERRITOIRE ET D'ACTION REGIONAL (DATAR). Aides au développement régional. DATAR. Paris 1972.

- C. DEL RIO. Sociedades de desarrollo regional francesas e italianas: dos alternativas para el caso español. Tesis doctoral presentada - en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Bilbao. Mayo 1980.
- H. DETTON. L'Administration régionale et locale de la France. Presses -- Universitaires de France, Paris 1964.
- DIALOGUE. Les concours financiers des Sociétés de Développement Regional pour aider les entreprises régionales. Dialogue n° 9. Paris -- 1977.
- J. DONY y otros. L'Etat et le financement des investissements privés. -- Berger Levrault. Paris 1969.
- A. DORE. Les Sociétés de développement Régional et le développement régional. Revue de l'Economie du Centre-Est n° 64. Dijon 1974.
- F. DORE y otros. Le département. Armand Colin. Paris 1963.
- F. DORMANS. Le nouveau régime des aides a l'industrialisation. L'usine nouvelle. Paris, mayo 1976
- E. DUFOUR. Les Sociétés de Développement Régional et l'investissement dans les régions françaises. Revue Economique Franco-Suisse n° 3. Paris 1977
- ENTREPRISE. Les sociétés de développement régional. Entreprise n° 11. Paris abril 1969
- T.R. FERNANDEZ. Aspectos institucionales del regionalismo. Planteamiento general y opciones básicas. Incluido en "Las autonomías regionales. Aspectos jurídicos y políticos". Presidencia del Gobierno. Madrid 1977.
- P. FERRARI y CH.L. VIER. La Réforme Régionaliste. L'actualité juridique.- Droit Administratif. Paris 1972.
- P. GAUDEMET. Les aspects financiers actuels de la régionalisation. L'actualité juridique. Droit Administratif. Paris 1971.
- J.P. GILLI. Aménagement du territoire et réforme régionale. L'Actualité -- juridique. Droit Administratif. Paris 1969

- M. GIRAUD. Les interventions des établissements publics régionaux en fa--
veur de l'emploi et du développement économique. Rapport sur la
proposition de loi de M. Lucotte. Journal Officiel de la Repu--
blique Française. Session du 29 juin 1978. Paris 1978.
- Y. GLOTIN. Inventaire et bilan de l'action des SDR. Rapport a la section
des économies régionales du Conseil Economique et Social. Jour-
nal Officiel. Avis et rapports du Conseil Economique et Social -
n° 9. Paris 26 mayo 1963
L'Evolution du rôle des sociétés de développement régional. Ex-
pansion Regionale n° 291. Paris 1963
- J.F. GODCHOT. Les Sociétés d'Economie Mixte et l'aménagement du territoire.
Berger Levrault. Paris 1966.
- J. F. GRAVIER. Economie et organisation régionale. Mason, Paris 1971
La question régionale. Flammarion. Paris 1970
- J. GROSCLAUDE. Les Sociétés de Développement Régional. Revue Administrati-
tive de l'Est de la France. n° 10 Metz 1978
- J. HORTALA y J. TUGORES. Nota sobre la opción regional en la CEE. Cuader-
nos de Economía n° 13. Barcelona, mayo-agosto 1977
- G. LACOUR. Aménagement du territoire et développement régional. Dalloz. Pa-
ris 1973
- F. LAFOURCADE. Avantages fiscaux et développement régional. Dunod. Paris -
1970
- M. LAGACHE y P. SOUEIL. Les Sociétés de Développement Régional. Bulletin -
Sedeis Paris, diciembre 1959
- F. LAGO. La política francesa de ordenación del territorio en las últimas
décadas. Ministerio de la Vivienda. Madrid 1970
- J. LAGUIE. Aménagement du territoire et développement régional en France.
Revue d'Economie Politique Sirey, enero-febrero 1964
- PH. LAMOUR. L'aménagement du territoire: principes, elements directeurs -
méthodes et moyens. Les Editions de l'Epargne. Paris 1962
La politique d'aménagement du territoire. Revue Politique et --
Parlamentaire. Paris, enero 1961.

- P. LANGLOIS. Les Sociétés de Développement Régional. Faculté de Droit et Sciences Economiques. Dijon 1973
- R. LANVERSIN. L'aménagement du territoire et la régionalisation. Librairies techniques. Paris 1970
- R. LARTISIEN. Les sociétés de développement régional. Cahiers de la Conférence nationale des comités régionaux d'études. Paris, octobre 1956.
- P. LARUMBE. La región: Aspectos administrativos. Montecorvo. Madrid 1973
La regionalización francesa: la ley de julio de 1972. Revista de la Administración Pública n° 69. Madrid, septiembre-diciembre 1972. .
- J. LEFEBRE y C. CHARLET. La régionalisation du Budget. Le Moniteur. Paris 20 enero 1973
- J. LOUIS. Aide publique et développement économique régional. Economie et Statistique n° 80. Paris 1976
- R. LUDWIG. Le contrôle local des engagements des dépenses en France. Revue de Science Financière. Paris 1971
- D. MAQUART. La région, échelon de planification. Les Cahiers Français n° 158-159. Paris, enero-abril 1973
- R. MARTIN MATEO. El horizonte de la descentralización. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid 1969
- M. MOLINARI. Quelques problèmes aux SDR. Memoire pour l'obtention du diplôme d'expert comptable. 1973
- R. MONIER. Région et économie régionale. Berger-Levrault. Paris 1965
- MONITEUR DES TRAVAUX PUBLICS ET DU BATIMENT. Le financement du développement régional. L.M.D.T.P.B. n° 12. Paris 1975
La promotion des petites et moyennes entreprises industrielles. L.M.D.T.P.B. n° 12. Paris 1976
La politique de promotion de l'emploi. L.M.D.T.P. n° 20. Paris 1976
- O.C.D.E. Les problèmes et les politiques de développement régional dans les pays de l'OCDE. O.C.D.E. Paris 1976

- E. PISANI. La région ... pourquoi faire?. Calmann Levy. Paris 1969
- P. POPLU. Les Sociétés de Développement Régional. Berger Levrault. Paris 1972
- Y. PRATS. La régionalisation du Budget. Revue de Science Financiere. Paris 1967
- R. PROUD'HOME. Les Sociétés de Développement Régional. Droit Social n° - 11. Paris 1974
Regional Economic Policy in France, incluido en N. HANSEN "Public Policy and Regional Economic Development. The experience of nine western countries". Cambridge Mass 1974
- J. RIDEL. Les SDR. Memoire pour l'obtention du diplôme comptable. 1970.
- A. RISCO. Regionalismo y planificación: la experiencia francesa, incluido en el volumen III de la obra colectiva "Descentralización - Administrativa y organización política". Alfaguara. Madrid - - 1973
- ROMERO NAVARRO y SANCHEZ PINTO. El desarrollo económico-social y la reforma de la Administración periférica en Francia. Secretaría - General Técnica del Ministerio de la Gobernación. Madrid 1965
- G. ROUGIE. Les grands aménagements regionaux. IN Regards sur la France. - Paris 1975
- M. ROUSSELOT. Las políticas regionales de desarrollo en la regionalización del VI Plan Francés. Boletín de Estudios Económicos n° 26 Bilbao, agosto 1972
- SADE. Dix ans d'activité de la Société Alsacienne de Développement et d'Expansion. SADE. Estrasburgo 1966
- J.J. SERVAN-SCHREIBER. El poder regional. Dopesa. Barcelona 1971
- SERVICE DE L'INFORMATION DU MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES. Les sociétés de développement régional. Nota del SIMEF. Paris 1972
- E. SIMONNET. Les Sociétés de Développement Régional. Tesis doctoral. Facultad de droit et sciences économiques 1974

M.F. SOUCHON. La compagnie nationale d'aménagement du Bas Rhône-Languedoc
Cahiers d l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. 1968.

SOCIETE GENERALE. Les sociétés de développement régional. Bulletin d'in--
formations financières et boursières de la Société Générale n°
52. Paris, enero 1966.

J. SPINDLER, R. TORREL y J. ISETTA. Fiscalité et aménagement du territoi--
re en France et en Italie. Les Cahiers Fiscaux européens n° 3.
Niza 1970.

J. M. SYLVESTRE. La chasse aux fonds propres. La Vie Française n° 23. Pa--
ris, julio 1976.

TRENTE JOURS D'EUROPE. L'Aide du Fond Regional Européen aux régions fran--
çaises. 30 jours d'Europe n° 211. Paris, febrero 1976

L'USINE NOUVELLE. Les sociétés de développement régional. L'Usine Nouve--
lle. Paris, mayo 1963 y enero 1966

J. VALETTE. Les Sociétés de Développement Régional. Memoire pour l'obten--
tion du diplôme d'expert comptable 1962.

A. VIROLE. Les sociétés de développement régional. Bulletin de liason et
d'information de l'administration des Finances et des affaires
économiques n° 29. Paris, diciembre 1964. Febrero 1965

III. LAS "SOCIETA FINANZIARIA REGIONALI" EN ITALIA

R. ALESI. Principi di diritto amministrativo. Gluffré Milan 1978, 4a edi--
ción.

K. ALLEN y M.C. MACLENNAN. Regional problems and policies in Italy and --
France. Allen and Unwin. Londres 1970

A. ANDREANI. Enti economici regionali e Società per azioni dipendente de--
lle Regioni. Regioni e organizzazione amministrative. Florencia
1971

M. ANNESI. Nuove tendenze dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno. Rivista
trimestrale di diritto pubblico. Milan 1972.

- E. ARGULLOL. La via italiana a la autonomia regional. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1977.
- A. ARIENTI. Aspetti dell'articolazione territoriale delle aziende di credito. Il Risparmio. Milan 1960.
- P. ARMAROLI. Gli statuti delle Regione. Sansone Editrice. Florencia, 1971.
- BANCO DI ROMA. The Italian Banking System. Roma 1974.
- S. BARTOLE. Supremazie e collaborazione fra Stato e regioni. Rivista trimestrale di diritto público. Milan 1971
- C. BELTRAME. L'esperienza delle finanziarie regionali: nuovi strumenti -- per lo sviluppo territoriale. Buffeti Roma 1977
L'esperienza delle società finanziarie regionali in Italia. Mondo Economico n° 3. Milán, enero 1971
- T. BIANCHI. Forme e modi d'intervento delle Regioni nel campo del credito alle piccole imprese. Il Risparmio n° 6. Milan 1973.
- P. BISCARETTI DI RUFFIA. Problemi antichi e nuovi, circa la natura giuridica del "procedimento de formazione" dello Stato italiano. Rivista trimestrale di diritto publico. Milan 1962.
- L. BRUNI. Funcioni di una società finanziaria regionale nel quadro della programmazione. Atti del Convegno regionale. Turin, marzo 1974
- E. BUGLIONE. Le finanziarie regionali pubbliche. Rivista trimestrale di diritto publico n° 1. Milan 1975
Finanziarie per lo sviluppo. Nord e Sud. Nápoles. Marzo 1973
- V. BOUNOCORE. Le finanziarie regionali: Lazio. Giurisprudenza Commerciale fac. n° 1, Milán 1974
Le finanziarie regionali: Umbria. Giurisprudenza Commerciale fasc. n° 2. Milán 1975
- V. CAO PINA. Regional Policy in Italy, incluido en N. HANSEN "Public Policy and Regional Economic Development. The experience of Nine -- Western Countries" Cambridge (Mass) 1974.

- M.A. CARNEVALI. Funzioni comunali e società finanziarie regionali. Rivista Amministrativa. Roma 1974.
Rapporti fra Ente Regione e finanziarie. Notazioni e problemi. - Rivista Amministrativa Roma 1979
- L.A. CARRERI. La società finanziarie in campo regionale. Responsabilità - dialogo. Roma 1974.
- G. CASELLI. Discussioni enouvo orientamenti a proposito della concezione della società finanziaria regionali. Le Regioni. Milan 1973
Le finanziarie regionali: Emilia-Romagna. Giurisprudenza Commerciale fasc. n° 2. Milán 1975
Un partner per le piccole e medie imprese. Bolletino d'economie e politica industriale. Roma 1974.
- S. CASESI. Il finanziamento delle Regione. Rivista Internazionali di - Scienze Sociali n° 1. Milán 1966.
- F. CESARINI. Il ruolo e le prospettive delle finanziarie regionali. Programmazione in Sardegna. n° 6. Cagliari. Marzo 1974
- G.A. CHEVALLARD. La posizione del Presidente della Giunta Regionale. Rivista trimestrale di diritto pubblico. Milan 1968.
- G. CHIAROMONTE. Cassa per il Mezzogiorno e politica di sviluppo. Cronache Meridionali V. 7. n° 4. Nápoles, abril 1960.
- A. CLARIZIA. Le società finanziarie regionali. Il Foro Amministrativo n° 9-10. Milan, septiembre-octubre 1973.
- A. COLOMBO. Le finanziarie regionali: scopi e funzioni. Banche e banchieri. Milán, septiembre 1974.
- COMITATO DEI MINISTRI. Relazione sull'attività di coordinamento. Comitato del Ministri per il Mezzogiomo. Roma, abril 1970.
- C.C. CORDUAS. Aspetti patologici delle finanziarie regionali: egli insegnamenti d'una esperienza. Rivista delle società. Milan 1975
Le partecipazioni industriali delle finanziarie regionali. Rassegna Economica. Nápoles, julio-agosto 1976.
- G. COTTINO. Le società finanziarie regionali. Le Regioni. Milán 1979.

- L. COSCULLUELA MUNTANER. La región, incluido en "Descentralización Administrativa y Administración Política". Alfaguara. Madrid 1973
- R. CRESCENZI y E. DELLA ZOPPA. Finanziarie regionali in Italia. Il Comune Democratico n° 3. Roma, marzo 1972.
- G. DE FERRA. Le società finanziarie regionali. Rivista delle società n° 6. Milán, septiembre-octubre 1968.
- S. DE FINA. Autonomia legislativa della regione siciliana. Giuffrè. Milán, 1957.
- G. DE PAS. Un test pour l'Europe: les regions pauvres de l'Italie du -- Sud. 30 jours d'Europe. Paris, septiembre 1972.
- G. DELL'AMORE. L'articolazione territoriale delle aziende di credito. - Bancaria. Roma 1967.
- C. DEL RIO. Sociedades de desarrollo regional francesas e italianas: dos alternativas para el caso español. Tesis doctoral presentada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la - Universidad de Bilbao. Mayo 1980.
Sociedades financieras regionales italianas: análisis de una experiencia. Revista de Estudios Regionales n° 5. Málaga, enero, junio 1980.
- G. DI NARDI. L'experience de la Cassa per il Mezzogiorno. Economie Appliquée v. 14, n° 1. Paris, enero-marzo 1961.
- G. ELEMI y G. ZINGONI. Criteri di valutazione e selezione degli investimenti. ERVET. Bolonia 1973.
- R. ENTRENA CUESTA. La Reforma de la Administración Pública en Italia. Revista de Administración Pública, n° 20. Madrid, 1956.
- O. FANTINI. Il credito come strumento strategico nella politica di sviluppo del Mezzogiorno. Bancaria. Roma 1969.
- A. FEDELE. Aspetti attuali della finanza locale, incluido en "La Riforma Tributaria". Vol. II. Giuffrè. Milán 1974.
- T.R. FERNANDEZ RODRIGUEZ. Aspectos institucionales del regionalismo, incluido en "Las autonomías regionales" Instituto Nacional de - Prospectiva y Desarrollo Económico. Presidencia del Gobierno. Madrid, 1977

Las autonomías regionales. Tendencias europeas actuales. Revista Española de Derecho Administrativo. Madrid, julio-septiembre 1976.

J. FERRANDO BADIA. Las autonomías regionales en la Constitución italiana Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1962.

Formas del Estado desde la perspectiva del Estado Regional. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1964.

El Federalismo. Revista de Estudios Políticos n° 206-207. Madrid, 1976.

La Región y el Estado Regional. Revista Española de la Opinión Pública, n° 47. Madrid, 1977

P. FERRARI. Les régions italiennes. Presses Universitaires de France. Paris, 1972.

Crónica sobre l'evoluzione dei diritto pubblico italiano. Rivista trimestrale di diritto pubblico. Milán, 1972.

S. FROSINA. Sull'autonomia finanziaria e politica delle regioni. Nuova Rassegna. Florencia 1 de marzo de 1970.

F. GALLO. Brevi riflessioni sull'autonomia tributaria delle regioni. Rivista di diritto finanziario e scienza della finanza. Milán, -- 1975.

F. GARDI. Problemi della società finanziarie. Rivista delle società. Milan 1979.

M. GIANNONI. Le società finanziaria regionali: esperienze e modelli operativi. Unione Italiana delle Camera di Commercio. Industria. Artigianato e Agricoltura. Roma, junio 1973.

F. GRASSINI. L'esperienza delle SBIC e le finanziarie regionale. Annali della Facoltà di Scienze Politiche Perugia 1968.

Mito e realtà delle finanziarie regionali. Mondo Economico n° -- 27. Milán, 1971.

G. GOLINELLI. Le finanziarie di sviluppo nell'esperienza italiana. Giuffrè. Milan, 1970.

- K.S. HOLLAND. Regional Underdevelopment in a Developed Economy : The Italian case. Regional Studies n° 5. Elmsford (NY) y Oxford. Septiembre-octubre 1971
- Capital vs. the Regions. Macmillan. Londres, 1976.
- G. INGROSSO. I Tributi nella nuova costituzione italiana. Archivio finanziario vol I. Padua, 1955.
- INI. La Cassa per il Mezzogiorno: Una riveladora experiencia de desarrollo regional. Cuadernos de Documentación del Instituto Nacional de Industria. n° 246. Madrid, enero 1969.
- J. ISBERT y L.M. CHICOTE. La política industrial en el desarrollo regional. Economía Industrial n° 97. Madrid, enero 1972.
- J. ISETTA, J. SPINDLER y R. TORREL. Fiscalité et aménagement du territoire en France et en Italie. Les cahiers fiscaux européens n° 3. Niza, 1970.
- V. LI DONNI. Enti regionali e sviluppo economico della Sicilia. Finanze pubbliche n° I. Palermo 1967.
- F. LO IACONO. Una banca di affari. Funzione amministrativa. Sarzana 1972.
- La finanziaria regionale e le imprese a partecipazione regionale per lo sviluppo economico laziale. Funzione amministrativa - Sarzana 1973.
- Programmazione regionale e "Finanziaria" quale strumento di produzione dello sviluppo. I. Comuni d'Italia. Rimini 1973.
- G. LO CUOCO. Società finanziaria e controlli bancari. Guirispudenza Commerciale. Milán, 1979.
- S. LOMBARDINI. L'analisi degli interventi nella pianificazione regionale. Il Risparmio n° 12. Milán, diciembre 1961.
- Le finanziarie regionali per lo sviluppo. Il Giorno Milan 14 junio 1975.
- E. LUZZATI. Attività e obiettivi delle società finanziarie regionali. Economia Pubblica n° 3. Milán, marzo 1974.
- M. MARIN. Le finanziarie regionali. Nord e Sud n° 3. Nápoles, marzo 1972.

J. A. MARTELLARO. Industrial Financing by the credit corporation in Southern Italy: the war on poverty as waged by a European nation -- with the regional problem parallel to our own. Business Topics. v. 12. n° 3. East Lansing Bureau of Business and Economic Research, Graduate School of Business Administration. Michigan -- State University 1964.

E. MARTINEZ. Il Consiglio Regionale. Giuffré. Milán, 1961

F. MILANO. Le finanziarie regionali ed interregionali in Italia: primi risultati di un'esperienza. Rivista di Politica Economica. Roma -- novembre 1971.

MINISTERIO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA. Documento programmatico preliminare 1971-1975. Roma 1970

T. MIZZAU. La società finanziaria regionale per lo sviluppo economico della regione Friuli-Venezia-Giulia: problemi e prospettive. Udine 1976.

G.C. MORETTI. La potestà finanziaria delle regioni. Giuffré. Milán, 1972

C. MORTATI. Instituzione di Diritto Pubblico. CEDAM. 7a. edición. Padua -- 1970.

G. MOSSETTO. La difficile attuazione della 382. Mondo Economico n° 41. Milan, ottobre 1977.
Programmazione e Regione. Il momento della verità. Mondo Economico. n° 49. Milán, dicembre 1978.

S. NAPOLI. L'autonomia finanziaria delle regioni. Tributi n° 19. Roma -- 1976.

A. NIETO. Regionalismo y Regionalización, incluido en "Problemas de la vida local. Instituto de Estudios de Administración Local". Madrid, agosto 1967.

NOTE. Note in tema di finanza regionale. Rivista trimestrale di diritto pubblico. Milán 1971.

O.C.D.E. Les problèmes et les politiques de développement régional dans les pays de l'OCDE. Paris, 1976
Caracteristiques de la politique régional de l'Italie. Paris, -- julio 1970.

Derniers resultats et nouvelles caracteristiques de l'action des pouvoirs publiques concernant le Mezzogiorno (Italie). - Paris, 1973

- M. ONADO. Finanziamenti bancari e non bancari nello sviluppo regionali. Il Risparmio. Milán, septiembre 1972.
- P. PACI. Le società finanziarie per lo sviluppo in Italia, in Europa e negli Stati Uniti. Cooperazione di credito. Roma, septiembre-octubre 1971.
Le società finanziarie di sviluppo. Cooperazione di credito - Roma, junio-agosto 1971
- L. PALADIN. Diritto Regionale. Cedam. Padua, 1976
- C. PALAZZOLI. Les regions italiennes. Librairie generale de Droit et Jurisprudence. Paris, 1966.
- F. M. PANDOLFI. Le condizioni di sviluppo dell'economia italiana e l'azione del sistema creditizio. Bancaria n° 5. Roma, mayo 1979
- F. PARRILLO. La nuova strategia del credito nella economia del Mezzogiorno. Credito Popolare. Roma 1969
Finanziamento delle piccole e medie imprese. Rivista di politica economica. Roma 1971
Problemi di Finanziamento dei minori organismo produttivi. Credito Popolare n° 5-6. Roma, mayo-junio 1973
- G. PASQUINI y F. BIONDI. Una politica di localizzazione industriale finalizzata allo sviluppo armonico ed equilibrato del territorio: esperienze ed indicazioni nella realizzazione e gestione di aree attrezzate per insediamenti industriali ed artigiani. ERVET. Bologna, julio 1975
- G. PESCATORE. Realizzazioni della Cassa per il Mezzogiorno ed effetti di esse. Economia e Storia. Vol 6, n° 3. Roma, julio-septiembre -- 1959
- L. PICOZZI. Il sistema tributario regionali e l'articolo 119 della Costituzione. Archivio finanziario vol I. Padua 1961

- R. PILLINI. Finanziamenti regionale o riforma del credito. Il Comune Democratico n° 4. Roma, abril 1971
- A. PIN. Il finanziamento delle piccole imprese negli Stati Uniti d'America Giuffrè. Milan 1967.
- PLAN. Plan Plurianual de la Finanziaria Meridionale (1979/83). FIME. Nápoles 1978
- A. POLESE. Los problemas del transporte en Italia en relación con el desarrollo del Mezzogiorno Primer seminario de Transportes. Consejo Superior de Transportes Terrestres. Madrid, 1965.
- A. PREDIERI. Le Società Finanziaria Regionali. Giuffrè. Milan 1972
L'aspetto istituzionale e la capacità operativa delle regioni.
 Atti Seminario di Studio "Sindacato ed Regioni". Florencia - - 1972
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. Cassa per il Mezzogiorno consuntivo di un decennio di attività. Documenti di Vita Italiana V. II. n° 116. Roma, julio 1961
- PROGRAMA. Programma pluriennale Espi 1970-74. Palermo 1970
- RAPPORTO RUFFOLO. Il Mezzogiorno nella crisi italiana
Rapporto Ruffolo al Convegno CESPE. Mondo Economico n° 42. Milán, noviembre 1975.
- RELAZIONE. Relazione alla conferenza regionale sull' occupazione, gli investimenti e lo sviluppo. Turin 10-12 ottobre 1975
- M. RESTA. La finanziaria regionali como strumento de sviluppo. Ricerche -- Economiche n° 1. Venecia, marzo 1965.
- IL RISPARMIO. Andamento delle operazioni degli istituti speciali de credito agrario. Il Risparmio V. 9, n° 4. Milan, abril 1961
- R. RUFFILLI. La questione regionale dell'unificazione alla dittatura (1862 1942). Giuffrè. Milan 1971
- G. RUFFOLO. Rapporto sulla programmazione. Laterza. Bari 1973

- R. RUOZI Idee per la costituzione dell'Istituto finanziario per lo sviluppo regionale del Piemonte. Rivista dei dottori commercialisti n° 6. Roma 1969.
- A. SANNIBALE. La experiencia italiana en el proceso de desarrollo de las regiones meridionales. Revista de Economía n° 124-125. Madrid Enero, junio 1973
- L. SAPORITO. Le competenze regionali. Giuffrè. Milan 1973
- U. SAVILLE. Regional development in Italy. Edinburgh University Press. - Edimburgo. 1968
- L. SCURTO. Enti pubblici economici e Società Finanziarie Regionali. S.F. Flaccovio. Palermo 1975
- G. SCHACHTER. Il Mezzogiorno: Development at the Crossroads. Journal of - International Affairs n° 2. Columbia University. Nueva York - 1965.
- A. SERRA. In tema di società finanziaria regionali. Quaderni dell'economia sarda n° 4. Cagliari, dicembre 1974
- G. SORRENTE. Le finanziarie regionali. Mondo Economico n° 39. Milan, ottobre 1976
- R. SPARANO. Regioni e finanziarie regionali. Nord e Sud. Naples, Marzo, 1973
- STATUTO. Statuto della Società Finanziaria Industriali Rinascita Sardegna (SFIRS) Società per Azioni d'interesse nazionale. Cagliari 1966
- L. TABASSO. Le attribuzioni alle regioni in materia di credito. Politica ed Economia. Roma, settembre, ottobre 1977
- F. TERESI. Contributo allo studio del Governo Regionale. Cronache Parlamentari siciliane. Palermo 1973
- G. TRABUCCO. Le finanziarie regionali realtà e prospettive in favore delle piccole e medie imprese. Atti del convegno della fondazione Giovanni Agnelli sul crisi della piccola e media industria e strutture finanziarie. Turin 1973

- UNION CAMERE. Le società finanziarie regionali: sperienze e modelli operativi. Estudio a cargo de M. GIANONI. Roma, junio 1973
- F. VENTRIGLIA. Les instituts regionaux de crédit. Economie Appliquée. vol. 14 n° 1. Paris, enero, marzo 1961
- G. VERONESE. Il credito nella politica agraria regionale. Cooperazione di credito. Roma 1973
- S. VINCIGUERRA. Riforma tributaria e autonomia degli enti locali. Diritto e prattica tributaria. Padua 1971
- P. VIRGA. La regione. Giuffré. Milan 1949
- F. VITO. Il fondamenti della politica di sviluppo economico regionali. Rivista Internazionale de Scienze Sociale. n° 1 y 2. Milan 1961
- E. WEIBEL. La création des régions autonomes a statut speciale en Italie. Librairie Droz Ginebra 1971
- G. ZANGHI. Le banche regionali di sviluppo. Rivista degli studi europei - n° 63. Milan 1969

IV. LOS DISTINTOS TIPOS DE SOCIEDADES DE DESARROLLO REGIONAL - EN BELGICA

- ADEC. L'ADEC, une intercommunale de développement au service de la région de Charleroi. Suplement Agefi. Bruselas, noviembre 1977
- A.E.P.S.C. La Société Nationale d'Investissement : son rôle et sa nouvelle mission d'initiative économique publique. Annales de l'Economie Publique, Sociale et Cooperative n° 4. Lieja, octubre, - diciembre 1977.
- B. ANSELME. Les organes régionaux de décentralisation économique d'aujourd'hui et de demain. Socialisme n° 146/7. Bruselas, abril, junio - 1978

- M. BARBASON. La Société Provinciale d'Industrialisation de Liège au service du développement économique. Wallonie n° 1. Namur, enero-febrero 1978.
- M. BARBEAUX. L'expansion économique régionale. Incidence des lois du 13 -- juillet 1959, du 14 juillet et du 30 decembre 1970. Etudes Economiques. Mons 1973.
- La politique régionale en Belgique vue à partir des lois d'expansion. Analyse des résultats. Alternatives. Reflets et perspectives de la vie économique n° 4/5. Bruselas, noviembre 1979.
- M. BARBEAUX y CH. HUBENEERS. Les lois belges d'expansion régionale. Quelques elements d'évaluation économique. Reflets et perspectives - de la vie économique n° 5. Bruselas, diciembre 1974.
- M. L. BAUVIR. Localisation des entreprises et développement régional. 1er Congreso de Economistas Belgas en Lengua Francesa. Charleroi 13/14 diciembre 1974.
- M.L. BAUVIR y CH. JAUMOTTE. Planification régional et l'aménagement du territoire en Belgique. Wallonie n° 6. Namur, noviembre-diciembre, 1977.
- L.D. BERNARD. La Société de Développement Régional de Bruxelles et la sauvegarde des implantations industrielles. Bulletin Officiel. Chambre de Commerce de Bruxelles n°1. Bruselas, 20 febrero 1977.
- Qu'est-ce que la SDRB, que fait'elle pour l'entreprise bruxelloise?. Bulletin Officiel. Chambre de Commerce de Bruxelles, n° 6.- Bruselas, 20 octubre 1977.
- La SDRB et l'avenir économique bruxelloise. L'Entreprise et l'Homme n° 3, Bruselas, marzo 1978.
- J.P. BINAME y A. JACQUEMIN. Structures industrielles des régions belges et grandes entreprises. Recherches Economiques de Louvain. Lovaina, 1973
- D. BRIBOSIA. La Société Nationale d'Investissement (SNI). Revue de la Société d'Etudes et d'Expansion n° 271. Lieja, enero-marzo 1977.

- G. BROHNS. Le lois du 17 juillet 1959 et du 30 decembre 1970 sur l'expansion économique. U.G.A. Heule 1974
- A. CALIFICE. La politique du logement en Wallonie. Bulletin du CEPI n° 5 Bruselas 1976
- C.C.I.C. La Société de Développement Régional pour la Wallonie - SDRW. - Chambre de Commerce et d'Industrie du Centre. La Lomviere. ju-llo-agosto 1977
- R. CLOSE. Revision constitutionnelle et économie régionale. Conseil Provincial Namur 1971
- COMMUNAUTÉS EUROPEENNES. Programmes de développement régional: Belgique 1978. Serie Politique Regional n° 14. Office des Publications des Communautés. Luxemburgo 1979
- CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE. Inventaire des principales interventions en matiere de développement économique régional en Belgique. - C.C.E. Doc. n° 661298. Bruselas 1966
- M. CORTENBOSCH y C. DELEGUSE. Les pouvoirs locaux et l'industrialisation Rôle du crédit communal en Belgique dans l'expansion économique du pays. Revue de la Société d'Etudes et d'Expansion n° - 268. Lieja, abril-junio 1976
- C.R.I.S.P. Les Conseils Economiques Régionaux (CER). Courrier hebdomadaire du CRISP Núms. 584-587 Bruselas 14 diciembre 1972 y 12 enero 1973.
- R. CHARLIER. La legislation sur l'expansion économique. Revue de la Société d'Etudes et d'Expansion n° 271. Lieja, enero-marzo 1977
- O. DAURMONT. Intercommunales wallones ouvrant à l'aménagement du territoire. Socialisme. Bruselas, agosto 1976.
- Le Conseil Economique Régional pour le Brabant, son rôle et ses perspectives dans la future organisation institutionnelle. Res Publica n° 4. Bruselas 1978
- R. DE BREUKER. Commentaires sur les lois d'expansion économique en Belgique. Institut Economique et Social des Classes Moyennes. Bruselas 1971

- R. DE CORT. Les instruments de la politique économique régionale en Belgique. Reflets et perspectives de la Vie Economique n° 2. Bruxelles, avril 1970.
- P. DELAHAUT. Les cadres et les instruments de la politique de développement régional en Belgique. Informe presentado al Congreso del Grupo de Administración Pública sobre el tema "Desarrollo industrial regional: ¿descentralización o centralización?". Sicilia, 15/18 octubre 1979.
- F. DELPERE. La régionalisation en Belgique. Revue Internationale des Sciences Administratives n° 4. Bruselas, diciembre 1979
- U. DESTREE. Pouvoir et moyens de la SDRW. Bulletin de la Fondation André Renard n° 57/58. Lieja, abril-mayo 1975
- M. DUPUIS. Politique économique régionale, analyse critique de l'aide régionale belge. Memoire FUCAM. Mons 1972
- W. FRAEYS. La rôle de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie (SNCI). Revue de la Société d'Etudes et d'Expansion n° 271. Lieja, enero-marzo 1977.
- Y. FREY. Innovation, p.m.e. et développement économique régional. Bulletin économique du Hainaut n° 24 Mons, mayo 1976
- F. GADENNE y CH. GOUZEE. Le logement et la planification régionale. Wallonie n° 2 Namur, marzo-abril 1976
- S. GERING. Interleuven. Intercommunale S.V. Jaaverslag. Leuven II. Lovaina 1971
- C. GHYMERS. La compétitivité de l'industrie manufacturière des trois régions belges. Reflets et perspectives de la vie économique n° 5 Bruselas, diciembre 1977
- J.P. GRAFE. La problématique régionale en Belgique. Wallonie n° 1. Namur, enero 1974
- F. HEBETTE. La régionalisation et le budget. Bulletin de Documentation du Ministère des Finances n° 7. Bruselas, julio 1976

- R. HENAUT. La SIDERHO et l'évolution. Suplement Agefi. Bruselas, novembre - 1977.
- R. HENRION. Le régionalisme économique et la Constitution. Journal des Tribunaux n° 4757. Bruselas, 23 octobre 1971.
Les finances publiques et la régionalisation. Wallonie n° 2. Namur, marzo-abril 1979.
- J. HENROTTE. Régions et redistribution du pouvoir économique. Travaux de la 54^e semaine sociale wallone. Ed. Vie Ouvrière. Bruselas, 1972.
- A. HENSKENS. Intercommunales Mixtes. Electricité. Bruselas, junio 1974.
- J. HOEFLER. L'action des pouvoirs publics dans la repartition et l'affectation du sol en vue de l'aménagement et du développement en Belgique. Revue Juridique et Politique d'indépendance et coopération n° 4. Bruselas, octobre-diciembre 1970.
Les zonings industriels. Annales du Droit n° 1. Bruselas, enero - marzo 1975.
- I.D.F.L.U.X. IDELUX et le développement économique du Luxembourg. Bilan et perspectives 1980. Wallonie n° 1. Namur, enero-febrero 1976
- I.O.K. La Société Intercommunale de Développement pour la Campine (IOK). -- Credit Communal de Belgique n° 10. Bruselas, abril 1972.
- H. JANNE. L'évolution des pays industrialisés vers la société nouvelle. Le cas de la Belgique. Fédération bruxelloise du Parti Socialiste -- Belge. Bruselas, enero 1977.
- M. KONINGS. La politique régionale. Données Statistiques. Objectifs. Choix des régions à aider. Instruments. Cahiers Economiques de Bruxelles n° 51. Bruselas 1971
- L. Ph. LANDELOOS. Parcs industriels et infrastructures en Wallonie. Crédit Général Bruselas 1974
- LA RELEVÉ. Une SDR wallone, pour quoi faire?. La Releve n° 26. Bruselas, -- 1972.
- P. LOEVENTHAL. Politique économique et régionalisation. Bulletin I.R.E.S. - n° 54. Louvain La Neuve, febrero 1979

- V. LOUSBERG. Le 107 quater et le destin de la régionalisation. La Revue - Nouvelle. Bruselas, mayo-junio 1977
- B. MARCHAND y M. INGHAM. Reflexions sur le redéploiement économique régional. Reflets et perspectives de la vie économique n° 415. Bruselas, noviembre 1979
- A. MATHELART. La Société Intercommunale d'aménagement et d'équipement économique de la région du Namurois, incluido en "Namur, province d'avenir" Agefi Bruselas, marzo 1971
- Ph. MAYSTADT. La régionalisation économique: analyse de la loi-cadre du 15-7-1970 portant l'organisation de la planification et de la décentralisation économique. Etudes Economiques n° 156. Diciembre 1973.
- B. MERENNE-SCHOUMAKER. Zones et parcs industriels en Belgique. Etude critique de la localisation et de l'occupation. Wallonie n° 1. Namur. enero 1979
- G. MOTTARD. La Société Provinciale d'Industrialisation. Bulletin du Grand Liège n° 80. Lieja, mayo 1973
- H. NEUMAN. Les grandes axes de la nouvelle réforme de la Société Nationale d'Investissement. Journal des Tribunaux n° 5067. Bruselas. 20 enero 1979
- E. NOLS. La Société de Développement Régional pour la Wallonie (SDRW). Revue de la Société d'Etudes et d'Expansion n° 271. Lieja, enero febrero 1977
- J.H.P. PAELINCK. Les phénomènes économiques interrégionaux en Belgique. - Bruylant Bruselas 1971
- M. PATTY. L'Intercommunale INTERSUD a pris en charge le développement du Sud-Hainaut-Secteur Thuin-Chinay incluido en "Le Hainaut: une résurrection économique". Agefi. Bruselas 1970
- G. PEETERS. Financiele aspecten van de regionalisatie. Economisch en Sociaal Tijdschrift n° 5 Amberes, octubre 1973

- R. PIERARD. Les aides publiques aux investissements. Bulletin économique du Hainaut n° 11/12 Mons, décembre 1971
- S. PLASSCHAERT. Aspects financiers de la régionalisation. Orientations d'un système rationnel pour le financement des régions en Belgique. Credit Communal de Belgique n° 123, 124 y 125. Bruselas, enero, abril y julio 1978.
Les aspects économiques du processus de federatisation en Belgique. Reflets et perspectives de la vie économique n° 4/5. - Bruselas, noviembre 1979
- C. PREUDHOMME. Esquisse de la Belgique regionalisée. Credit Communal de Belgique n° 116, 117 y 118. Bruselas, abril, junio y octubre 1976
- J. M. QUINTIN. La régionalisation des budgets. Annales de Droit . Louvain la Neuve 1975
- F. RINGELHEIM. Une experience: la Société de développement régional pour la Wallonie. Congreso de Economistas Belgas de Lengua Francesa 1979
- Y. SACRE. Les nouvelles structures de la Belgique regionalisée. Crédit Communal de Belgique 99 Bruselas, enero 1972
- M. SMETS. Le fonctionnement du Fonds d'Expansion Economique et de Reconversion Régional. Bulletin de Documentation du Ministère des Finances n° 6. Bruselas, junio 1973
- S.N.C.I. Les diverses formes de crédits octroyés par la Société Nationale de Crédit à l'Industrie. S.N.C.I. Bruselas 1977
- A. SPINEUX. Les parcs industriels wallons et leur environnement socio-économique. Wallonie n° 3/4. Namur 1976
- CH. VANDERMOTTEN. La politique d'aménagement du territoire en Belgique: Objectifs, instruments et coûts. Cahiers Economiques de Bruxelles n° 63. Bruselas, julio, agosto, septiembre 1974
- V. VANDEVILLE. Les caractéristiques régionales du chômage en Belgique. - Cahiers Economiques de Bruxelles n° 46. Bruselas, abril, mayo junio 1970

- H. VAN IMPE. La Belgique sous une Constitution révisée. Revue de Droit Public et de la Science Politique. Bruselas, marzo, abril 1976.
- VENECO. Intercommunale vereniging voor ruimtelijke ordening economisch expansie en reconversie van het gewest Gent-Eeklo. Veneco. Gante 1961
- A. VLERICK. Problèmes de reconversion et politique économique. Reflets et perspectives de la vie économique n° 2, Bruselas, abril 1970
- W. ZAKALNYCKYJ. Autonomie culturelle et régionalisation. Bulletin de documentation du Ministère des Finances. Bruselas, agosto, septiembre 1977.

V. LAS SOCIEDADES DE DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA

- A. ABAD. Las sociedades privadas de desarrollo regional en España. La necesidad de impulsarlas definitivamente. Ias. jornadas de estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas. Sevilla, -- abril 1980.
- R. ACOSTA. Las potestades de las entidades autónomas en materia financiera. Revista de Estudios Regionales. Vol. II. Extraordinario -- Málaga, 1980.
- C. W. ANDERSON. The political economy of modern Spain: Policy Making in an authoritarian system. Wisconsin University Press. 1970
- E. ARGULLOL. Mancomunidades interprovinciales, incluido en la obra colectiva "Descentralización Administrativa y Administración Local" Alaguara. Madrid, 1973
- BANCO POPULAR ESPAÑOL. Estudio sobre localización de zonas industriales en España. B.P.E. Madrid 1973
- J. BOUDEVILLE. Rapport sur l'analyse de l'aménagement du territoire en Espagne. O.C.D.E. Paris 1974
- M. BOYER. La empresa pública en la estrategia industrial española: el INI Información Comercial Española. Madrid, abril 1975.

- G. BULGARELLI. El impacto regional de los polos de desarrollo, incluido en "La Región y el Desarrollo" Dopesa. Madrid 1972
- J. M. CARCELEN. Los bancos de desarrollo regional en la nueva perspectiva española. Economía Industrial. Madrid, mayo 1977
- El proyecto de Sociedad Europea de Desarrollo Regional: entorno y posibilidades. Ias. Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas. Sevilla, abril 1980.
- J. CASADO RAIGON. La política de acción regional en España. Universidad de Sevilla. Sevilla 1977
- L. COSCULLUELA. En torno a las transferencias de funciones a las Comunidades Autónomas. Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo n° 18. Madrid, julio-septiembre 1978
- J. R. CUADRADO ROURA. El INI y el desarrollo regional: Consideraciones a partir del caso andaluz. Libre Empresa n° 1. Madrid 1977
- Financiación privilegiada al sector privado y desequilibrios regionales. Información Comercial Española n° 526-27 Madrid, junio-julio 1977
- Sociedades de Desarrollo Regional con participación pública: el caso español, incluido en la obra "La Empresa Pública Española: Estudios". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1980.
- J.R. CUADRADO ROURA Y J.E. VILLENA PEÑA. Las Cajas de Ahorros y los desequilibrios regionales. Instituto de Desarrollo Económico. Universidad de Sevilla. Sevilla, 1978.
- A. DE MIGUEL. Factores extraeconómicos de la diferenciación regional, - incluido en "La Región y el Desarrollo". DOPESA. Madrid, - 1962
- A. DE MIGUEL Y J. SALCEDO. Dinámica del desarrollo industrial de las regiones. Tecnos. Madrid, 1972
- C. DEL RIO. Sociedades de desarrollo regional francesas e italianas: -- dos alternativas para el caso español. Tesis doctoral presentada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Bilbao. Mayo 1980

- J. B. DONGES. La industrialización en España. Oikos. Barcelona, 1976
- ESTATUTOS. Estatutos de Autonomía de la II República. Documentación Administrativa n° 171. Madrid, julio-septiembre 1975
- J. L. FERNANDEZ GARCIA. Posibilidades de actuación de la sociedad para el desarrollo industrial de Galicia (SODIGA). II Reunión de Estudios Regionales. Canarias, Mayo 1975.
Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo Económico. - Madrid 1976.
- F. FERNANDEZ RODRIGUEZ. La política regional en los planes españoles de desarrollo. Boletín de Estudios Económicos de Deusto. Vol.- XXVII. Bilbao, agosto 1972
- F. FERNANDEZ RODRIGUEZ y A. LOPEZ NIETO. El Fondo de Compensación Interterritorial. Inquietudes sobre un proyecto de ley. Revista de Estudios Regionales. Vol. II. Extraordinario, Málaga - - 1980
Un análisis parcial del proyecto LOFCA aprobado por el Pleno del Congreso. Ias. Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas. Sevilla, abril 1980
- F. FERNANDEZ RODRIGUEZ y H. W. RICHARDSON. Regional Development in Spain: trends, policies and planning. International Perspectives. - Ottawa, 1975.
- T. R. FERNANDEZ. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Revista de Estudios de la vida local n° 201. Madrid, enero-marzo 1979
- J. FERRANDO BADIA. Las Comunidades preautonómicas. Revista de Estudios Regionales vol. II. Extraordinario. Málaga 1980.
- E. GARCIA DE ENTERRIA y A. PREDIERI (directores): La Constitución Española de 1978. Ed. Civitas. Madrid 1981
- F. GARCIA DE ENTERRIA y otros. La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española. Instituto de Estudios Económicos. Madrid 1980

J. GARCIA FERNANDEZ. Las SODI, intermediarios financieros al servicio de la promoción industrial regional. SODI. Boletín Informativo de las Sociedades para el Desarrollo Industrial Regional n° 0. Madrid, enero 1980.

Empresa pública, iniciativa privada y desarrollo regional: las SODI. Un invento razonable. Economía Industrial n° 182. Madrid, febrero 1979.

N. GARCIA SANTACRUZ y J. MORENO ZUAZU. Política Regional Industrial 1972-1973. Economía Industrial, Madrid, abril 1977.

P. HALL. The Spatial Structure of the Spanish economy. O.C.D.E. Paris, -- 1974.

A. HERNANDEZ LAFUENTE. La Constitución de 1931 y la autonomía regional. - Fundación J. March. Madrid, 1978.

INI. Datos, dilemas y opciones para una política empresarial pública de ámbito regional. Instituto Nacional de Industrial. Madrid, 1978
SODI. Boletín Informativo de las Sociedades para el Desarrollo Industrial Regional. Núms. 0 y 1. 1980 y 1981

Las sociedades para el desarrollo regional: evaluación y futuro. INI Sector de Desarrollo Industrial Regional. Ias. Jornadas Socioeconómicas de las Comunidades Autónomas. Sevilla, abril -- 1980.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. La empresa pública industrial en España: el INI. I.E.F. Madrid, 1973

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO. Evaluación económica de los Polos de Desarrollo. I.D.E. Madrid, 1972

INTECSA. Estudio evaluatorio de la política de la Administración en relación con los polígonos industriales. Madrid, 1972.

J. ISBERT SORIANO. La politique régionale dans le Premier Plan de Développement économique et sociale espagnol. Expansion Régionale n° 39. Paris, 1965.

- J. ISBERT y L.M. CHICOTE. La política industrial en el desarrollo regional. Economía Industrial n° 97. Madrid, enero 1972.
- A. JUTGLAR. Pi y Margall y el Federalismo Español. Taurus. Madrid, 1975
- J. LASARTE ALVAREZ. La financiación de las Comunidades Autónomas. Revista de Estudios Regionales. Extraordinario n° I. Málaga 1979.
Las inversiones obligatorias de las Cajas de Ahorro y las Sociedades de Desarrollo Industrial. Revista de Estudios Regionales, n° 3. Málaga, enero-junio 1979.
Sociedades de Desarrollo Industrial. Algunos problemas, incluido en "La Empresa Pública Española: Estudios" Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1980.
Potestad legislativa y poder tributario de las Comunidades Autónomas. Civitas. Revista Española de Derecho Financiero, n° 2. - Madrid, abril-junio 1979.
- J. R. LASUEN. Spain's regional growth, incluido en H. HANSEN (editor) "Public policy and regional economic development. The experience of nine western countries". Ballinger Publishing Co. Cambridge Mass. 1974
- J. LEIRA. Growth poles in Spain: a legitimising instrument for an efficiency oriented policy. University of California in Berkeley. - 1973 mimeografiado.
- B. LETIZIA. Brevi note sulla funzione degli istituti di credito nell'ambito della programmazione regionale. Funzione amministrativa. - Roma, 1973.
- M. MARTIN LOBO. La politique de développement régional en Espagne. Développement économique régional et aménagement du territoire. Revue d'Economie Politique. Paris, 1974.
- R. MARTIN MATEO. Derecho Administrativo Económico. El Estado y la Empresa. Ediciones Pirámide. Madrid, 1974.
- S. MARTIN RETORTILLO y E. ARGULLOL MURGADAS. Aproximación histórica al tema de la descentralización, incluido en la obra "Descentralización administrativa y organización política". Alfaguara. Madrid 1973.

- S. MARTIN RETORTILLO, L. COSCULLUELA y E. ORDUÑA. Autonomías regionales en España. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid, 1978.
- S. MARTIN RETORTILLO y J. SALAS. El nuevo regionalismo y la llamada Regionalización de la Planificación Económica, incluido en la obra "Descentralización Administrativa y Organización Política". Alfaguara. Madrid, 1973
- R. MARTINEZ CORTIÑA. Experiencias de desarrollo regional. Anales de Economía n° 5. Madrid, agosto 1970.
- R. MARTINEZ CORTIÑA y otros. Regionalización de la Economía Española. - Confederación Española de Cajas de Ahorro. Madrid, 1975
- A. MARTOS HINOJOSA. Las sociedades de desarrollo regional privadas. Un instrumento necesario en el desarrollo regional andaluz. - Ias. Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas. Sevilla, abril 1980.
- J. MEILAN GIL. Observaciones acerca del régimen jurídico de los Polos de Promoción y Desarrollo. Derecho Administrativo n° 77. - Madrid, 1964
- MINISTERIO DE PLANIFICACION (COMISARIA DEL PLAN, hasta 1973). Monografías dedicadas al Desarrollo Regional, en el II, III y IV Planes de Desarrollo. Madrid 1969/1975
- Problemas del Plan Jaen. Madrid, 1973. Plan Badajoz, Madrid, 1972.
- J. M. MUÑOZ. La sociedad para el desarrollo industrial de Andalucía. Ponencia presentada en las III Jornadas de Estudios Andaluces. Granada, octubre 1979
- J. MUÑOZ, A. SERRANO, S. ROLDAN y J. MARTIN. Cajas de Ahorro: El ahorro al servicio benéfico de las grandes empresas. Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 15/22 de mayo de 1976.
- O.C.D.E. Memorandum of the study of Spanish Regional Development Policy Paris, 1972
- Salient Features of Regional Development Policy in Spain. - Paris, 1973

- J. PRADOS. Los Planes de Desarrollo Económico en España y sus efectos regionales. Escuela de Investigación Operativa. Madrid, 1970.
- J. QUINTAS. Autonomía y desarrollo regional, incluido en L. GAMIR (coord.) "Política Económica de España". Alianza Universidad. Madrid, -- 1980.
- x L. RIBO DURAN y F. SANTACANA. Las sociedades de garantía recíproca en España. Papeles de Economía Española n° 3. Madrid, 1980.
- H. W. RICHARDSON. Some aspects of Regional Development Policy in Spain in the context of the Third Development Plan. O.C.D.E. Paris, junio 1972.
- Política y planificación del desarrollo regional en España. -- Alianza Universidad. Madrid, 1976.
- J. J. RODRIGUEZ ALCAIDE. Análisis de Selectividad Industrial y Estrategia Regional. I Seminario Aragonés sobre Políticas de Acción Regional. Zaragoza, octubre 1973.
- Una concepción para la sociedad de desarrollo de Andalucía. -- (Apuntes conceptuales y praxis para la sociedad). Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, agosto 1974.
- A. RODRIGUEZ SANCHEZ DE ALVA. La función de las zonas industriales en los programas de desarrollo: la experiencia española. Revista de Estudios Regionales n° 3. Málaga, enero-junio 1979.
- A. RUA BENITO. El mercado de títulos de renta fija. Separata de la XXI Semana de Estudios de Derecho Financiero. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1973.
- A. RUBIALES. La región: historia y actualidad. I.D.E., Sevilla 1973.
- G. SAENZ DE BURUAGA. Polos y acción regional frente al III Plan de Desarrollo. Información Comercial Española n° 465. Madrid, mayo -- 1972.
- Política Económica regional, incluido en L. GAMIR (coord.) "Política Económica de España" Alianza Universidad Textos. Madrid, 1980.

Política Regional en España. Diagnóstico y Perspectivas. 1ª Reunión de Servicios de Estudios Económicos. Madrid, 1973.

Política regional y de urbanismo, incluido en L. GAMIR (coord.) "Política Económica de España". Guadiana. Madrid, 1972.

J. L. SAMPEDRO. Le Plan de Développement dans son cadre social. L'Espagne a l'heure du développement. Tiers Monde. Paris, 1966

M. SANCHEZ y V. FUENTES PROSPER. El mercado de obligaciones privadas en - España: una aproximación regional. Revista de Economía Política n° 75. Madrid, enero-abril 1977.

P. SCHWARTZ y M.J. GONZALEZ. Una historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976). Tecnos, Madrid, 1978.

R. TAMAMES. El primer año del Plan de Desarrollo (1964-1967). Un análisis crítico. Anales de Economía n° 9. Madrid, enero-marzo 1971
Estructura Económica de España. Alianza Universidad. Textos. Madrid, 1980.

E. TORRES BERNIER. Relaciones entre política económica, estatal y regional. Revista de Estudios Regionales Extraordinario. Vol.II. Málaga, 1980.

R. VELASCO. La política regional en España. Esic. Market. Madrid, mayo, - agosto 1975.
Financiación Pública del Desarrollo Regional. Aproximación al - País Vasco. Zugaza. Durango, 1977

VI. LA FINANCIACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN LA CEE : LA SOCIEDAD EUROPEA DE DESARROLLO REGIONAL

B.E.I. La Banque Européenne d'Investissement: 20 ans (1958-1978) BEI Luxemburgo 1978

- BOLETIN F.I.E.S. Una nueva política regional para Europa. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Boletín de Documentación del -- Fondo para la Investigación Económica y Social n° 1-2. Madrid, enero-junio 1976
- U. BORSARI. Regioni e Comunità Europea. Civitas n° 3. Roma, marzo-abril 1977
- J. M. CARCELEN. El proyecto de Sociedad Europea de Desarrollo Regional:-- entorno y posibilidades. Primeras Jornadas de Estudios Socioeconómicos de las Comunidades Autónomas. Sevilla, abril, 1980
- C. CASTELLANO. Problemi e limiti del fondo di sviluppo regionale della CEE. Informazione SVIMEZ. n° 15. Roma 31 dicembre 1975
Le programmazione dello sviluppo e il fondo regionale europeo. Centro Studi Sociali ISA. Palermo 1976
- CENTRE EUROPEEN DES ENTREPRISES PUBLIQUES (CEEP). Proposition de creer -- une Societe Européenne d'Investissement (ou de Développement)
Revue de la Banque n° 4. Bruselas, abril 1968
- C.R.E. La Banque Européenne d'Investissement. Centre de Recherches Européennes. Lausana, 1977
- A. G. CHEVALLAS. Il problema delle Regioni in Europa. Comuni d'Europa n° 5. Roma, mayo 1971
- J. CROS. Les déséquilibres géographiques dans la C.E.E. face aux objectifs de l'union économique et monétaire. Revue d'Economie Politique n° 2. Paris, marzo-abril 1974
- F.L. DEL MONTE y G. GELEE. La dotation du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Revue du Marché Commun n° 26. Paris, abril mayo 1979
- J. F. DENIAU. Le Marché Commun. Que sais je?. n° 778. Paris, 1974
- E. DEREK. La política regionale nella Comunità Economica Europea. Mondo Aperto n° 28. Roma, febrero 1974

DIARIO ECONOMICO. Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Un Fondo para el -
compromiso insolidario. Diario Económico n° 42. 9 de julio de --
1976.

EUROMARKET NIEWS. Regional beleid in de E.E.G. Euromarket Niews. Jaarg. 16
n° 1. Deventer. Noviembre, 1973

EUROPE DOCUMENTS. Rapport sur les problèmes régionaux dans la Communauté -
élargie. Documento n° 738. Bruselas-Luxemburgo 16 de mayo de - -
1973.

FEOGA. Fonds Européenne d'Orientation et Garantie Agricole: Importance et
fonctionnement. FEOGA. Bruselas, 1978

C. FLOCKTON. The emergence of a regional policy for the European Communi--
ties. Loughborough Journal of Social Studies n° 8. Loughborough -
noviembre 1969.

G. GAETANI D' ARAGONA. Gli aiuti della Comunita Europea allo sviluppo re--
gionale. Rassegna Economica n° 6. Nápoles, noviembre-diciembre -
1976.

GUIDELINES. Guidelines for Community Regional Policy Communication from --
the EC Comission to the Council. European Industrial Relations -
Review n° 43. Londres, julio 1977

R. HENRION. La Banque Européenne d'Investissement, incluido en "Droit des
Communautés Européennes". Larcier. Bruselas, 1969

N. LA MARCA. La determinazioni del 21 marzo 72 in tema di politica regiona-
le. Realtà del Mezzogiorno núms. 4-5 Roma, abril-mayo 1972.

J. R. LASUEN. Política Regional, incluido en "España ante la integración -
económica europea". Ariel. Madrid, 1966.

G. MACERA. Il Fondo Regionale Europeo e la crisi della Comunità. Informa--
zioni SVIMEZ. Roma, 15 julio 1974.

C.H. MACDONALD. La politica regionale della Comunità e lo sviluppo de le -
regione meno favorite. Revista di Diritto Europeo. Roma, octubre
diciembre 1975.

B. MACNAMARA. Financing European Regional Development. Administration n°2.
Dublin, 1976

- A. MARCHAL. Integración y regionalización en la C.E.E. Seminarios y Ediciones. Madrid, 1970,
- G. MARTINI. La politica regionale della Comunità Europea. Informazioni -- SVIMEZ n° 18. Roma, septiembre 1974
Politica regionale: il Fondo europeo di sviluppo regionale. Rivista de Diritto Europeo n° 2. Roma, 1976.
- M. MELCHIOR. La région et la Communauté Européenne. Etudes et Expansion -- n° 273. Lieja, julio 1977.
- P. MORAN. La politique régionale confrontée aux optima nationaux et européens. Revue d'Economie Politique n° 2. Paris, marzo-abril 1974
- F. MOSCONI. La Banca Europea per gli Investimenti: Aspetti Giuridici. Cedam. Padua, 1976
- H. NEUMAN. Pour la création d'un Institut Public Européen de Développement. Euroépargne. Revue Economique Européenne n° 2. Luxemburgo 1980
- A.F. PANZERA. L'attuazione della normativa comunitaria nella materie di competenza regionali. Rivista di Diritto Europeo. Roma, enero-marzo 1977
- PARLAMENT EUROPEEN. Documento n° 534/74. Luxemburgo 10 marzo 1975
- F. PERRIN. La politique régionale et la Communauté Economique Européenne. Cujas. Grenoble. 1970
- G. PORRO. I Fondamenti della politica regionale nel trattato istituyente la C.E.E. Cronache Economiche n° 7/8. Turin, 1975
- R. POURVOYEUR. Politique régionale et Fonds régional de développement. -- Economisch en sociaal tijdschrift n° 1. Amberes, 1975
- D.J. PUCHALA. Domestic politics and regional harmonization in the European Communities. World Politics n° 4. Princeton N.J. julio -- 1975
- P. ROMUS. Economie Régionale Européenne. Presses Universitaires de Bruxelles 3a. edición. Bruselas, 1979.
L'Europe et les régions. Labor. Bruselas, 1979

La Politique régionale européenne, incluido en "Europa 79". Bruselas, 1979

L'harmonisation des politiques régionales dans le cadre européen. Bulletin du Centre Européen de la Culture núms. 5-6. Ginebra, 1970

Vers une politique régionale européenne. Revue Juridique et Economique du Sud-Ouest. Serie Economique n° 4. Burdeos, 1970

La creation du Fonds européen de développement régional: debut de la politique régionale européenne. Revue du Marché Commun. - Paris, abril 1975.

R.B. TALBOT. The European Community's Regional Fund. Progress in Planing Paper Pergamon Pres. Oxford 1977

F. TERESI. La normativa comunitaria sul Fondo Europeo di sviluppo regionali: aspetti procedurali ed organizzative. Amministrare. Milán abril-septiembre 1976.

G. THOMSON. European regional policy in the 1970's. C.B.I. Review n° 10. Londres, 1973

Die integration politischen Bedeutung europäischer Regionalpolitik in Rahmen der Neun. Europa Archiv n° 2. Bonn, enero, -- 1974.

B. TREVOR. Regional policy and European integration. Journal of Common - Market Studies n° 2. Oxford, junio 1975

G. VANNI. Rapporti fra Regione e C.E.E. in materia di programmazione. Rivista di Diritto Europeo n° 3. Roma, julio-septiembre 1975

R. VELASCO. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Otro gran debate comunitario. Revista de Fomento del Trabajo Nacional. Barcelona, octubre 1973.

G. VENTEJOL. La politique régionale européenne, Humanisme et entreprise, n° 82. Neuilly, diciembre 1973

BIBLIOTECA UCM



5304070607